

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**Democracia, descentralización y cambio en las administraciones
públicas de México (1982-2010)**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR**

José de Jesús Sosa López

Director
Ernesto Carrillo Barroso

Madrid, 2015



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y GASSET

PROGRAMA DE DOCTORADO

GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TÍTULO DE LA TESIS DOCTORAL

**DEMOCRACIA, DESCENTRALIZACIÓN Y CAMBIO EN LAS
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE MÉXICO (1982-2010)**

Doctorando

JOSÉ DE JESÚS SOSA LÓPEZ

Director de la Tesis:

**DR. ERNESTO J. CARRILLO BARROSO
(UCM)**

Madrid, 2015

Índice General

	Pág.
<i>Índice General</i>	2
<i>Índice de cuadros, tablas y gráficos</i>	3
<i>Resumen/Abstract</i>	5
<i>Introducción</i>	9
Capítulo I. Nociones de Estado y Administración Pública: del Estado del Bienestar a la nueva Gobernanza	35
A. El cambio de paradigmas en el estudio de lo público/gubernamental	35
B. Gobernanza contemporánea: re-uniendo políticas públicas y burocracias gubernamentales	53
Capítulo II. Gobernanza y modernización administrativa	83
A. De gobernabilidad a Gobernanza: implicaciones conceptuales	83
B. Más allá de la Gobernanza: el desarrollo de los sistemas administrativos a partir de la transparencia, la rendición de cuentas y la evaluación del desempeño	90
C. Desarrollo y modernización administrativos a partir de la transparencia y la evaluación	110
Capítulo III. Las modernizaciones administrativas en México (primera parte)	118
A. Gobierno y administración pública en México hasta el cambio de siglo	118
B. Las modernizaciones administrativas en México a nivel federal	149
Capítulo IV. Las modernizaciones administrativas en México (segunda parte)	180
A. Las modernizaciones administrativas en México a nivel subnacional	180
B. La adopción del SED y el PbR entre los gobiernos subnacionales de México	221
<i>Conclusiones</i>	233
<i>Bibliografía</i>	244

Índice de cuadros, gráficas y figuras

CUADROS

	Pág.
Cuadro 1. Estructura de Variables Explicativas de los Sistemas Administrativos	20
Cuadro 2. Tipología de Sistemas Administrativos según Modelos de Administración	25
Cuadro 3. Vínculos entre Transparencia y Rendición de Cuentas	68
Cuadro 4. Diferencias y Similitudes entre GOBERNABILIDAD y GOBERNANZA	89
Cuadro 5. Integración “Vertical” e Integración “Horizontal” de la Evaluación	105
Cuadro 6. México: Modelos de Gobierno y Sistemas Administrativos 1982-2010	138
Cuadro 7. Modernizaciones en las Administraciones Federales de México	151
Cuadro 8. Niveles de Urbanización e Industrialización en México	190
Cuadro 9. Baja California: Estructura Urbana y Desarrollo Económico	196
Cuadro 10. Chihuahua: Estructura Urbana y Desarrollo Económico	201
Cuadro 11. Guanajuato: Estructura Urbana y Desarrollo Económico	206
Cuadro 12. Jalisco: Estructura Urbana y Desarrollo Económico	211
Cuadro 13. Estado de México: Estructura Urbana y Desarrollo Económico	217
Cuadro 14. Ponderación de Variables Encuesta SHCP-BID	225
Cuadro 15. Clasificación de Resultados	226
Cuadro 16. Avances del PbR en los Estados por Rubros	231

FIGURAS

	Pág.
Figura 1. Componentes Transaccionales de la Rendición de Cuentas	75
Figura 2. Ámbitos de Rendición de Cuentas APF	163
Figura 3. Reformas Legales en Materia de Presupuesto	170
Figura 4. Componentes del Sistema de Evaluación del Desempeño	173
Figura 5. Modelos Organizativos Subnacionales	186

MAPAS

	Pág.
Mapa 1. Estados de México	193

GRÁFICAS

	Pág.
Gráfica 1. Avances Estatales en la Adopción del PbR	227
Gráfica 2. Componente PbR	228
Gráfica 3. Componente SED	229
Gráfica 4. Posición de los Estados	230

RESUMEN/ABSTRACT

Title: “DEMOCRACY, DECENTRALIZATION AND CHANGE IN MEXICAN PUBLIC ADMINISTRATIONS (1982-2010)”

Introduction

Despite its constitutional structure formally established as a federal form of government since 1917, Mexico was throughout the 20th century what can be regarded as one of the most centralized political and administrative systems of the world. This feature has been explained – and in more than one way justified – with several arguments and visions that emphasized the need to centralize power and resources in the hands of the federal government – namely in the Presidency – in order to secure a single rule that could promote the creation of a nation-wide market, the supply of social services for the population, and the construction and maintenance of the basic infrastructure that the development of the country continually demanded.

Beyond the rationality or common sense that these arguments can offer, the truth is that all of them served adequately to create, and afterwards reproduce, a highly authoritarian regime and anti-democratic political institutions in Mexico for more than 70 years. This is not to say that a decentralized mode of governance could not be used for the same purposes, but to insist on the close relationship that existed between the authoritarian rule and the centralized governmental structure.

The focus of the study

After the federal elections of July 2000, the country initiated a period in which the previous balance of power was profoundly modified. This is particularly the case in the territorial dimension, where the formerly silent and dependent-on-federal aid state and local governments have transformed themselves and now play an active role in setting the political agenda at any level. This transformation is, at the same time, a cause and a by-product of the democratization process. These governments played a key role in the upsurge and final victory of a new way to carry out public affairs. Several factors must be considered to understand the current institutional and political situation in Mexico.

The research conducted for this thesis adopted and used several methodologies and analytical strategies. Even though, there was no a preconceived model for the understanding of the phenomena considered, it can be said that there are many similarities with projects and research that refer to similar problems. As this, the study made use of the following elements:

As a first step, the basic and specialized literature on Government and Public Administration in Mexico was revisited. The central issues were decentralization, democratic change and, of course, how Governance has affected public institutions at local and federal level. What emerged as a State-of-the-Art showed very sharp differences among public, political and even intellectual actors, regarding what have been the main effects of the democratic transition that the country has been suffering since mid-1980.

The second strategy consisted in the use of qualitative and quantitative techniques to obtain primary information on the perceptions and actions deployed by the various actors and institutions involved in administrative and political reforms that have been implemented at Local, Regional and National Level. The findings are as striking as limited, due to the lack of continuity among leaders, parties and bureaucracies.

Historical development

The evolution of the political and administrative changes in Mexico took several stages. First, the emergence of a long-scale crisis, which occurred in 1982, served to erode the government's social support. Some of the previously supporting entrepreneurial and middle class groups, especially those located in the north of the country, decided to defy the *status quo* and began to deploy political and electoral activities and, as a result, the opposition parties were able to increase substantially their resources and their chances to reach electoral positions in both the legislative and executive branches of government.

Second, in the mid 1980s, once the chances for reaching electoral positions were open for other parties, new voices inside and outside the State's corporatist apparatus started to push for a response from the political system in order to cope with what was named an "unavoidable democratization bias". According to this expression, the political system was in such a situation that the social pressure for fully democratic rule could reach uncontrollable dimensions. To avoid the risks involved, the system would have to promote change from

within and, by doing it, the official party would be able to maintain its power.

In the opposite extreme, the groups that had opened the path for winning local elections were suspicious of the actual intentions that the ruling party could hide in the proposal of “democratization from within.” These groups were convinced of the benefits that the growing differentiation of local policies was producing in terms of new sources of legitimacy for governments (output legitimacy), and in terms of the “new” solutions produced by the democratically elected authorities to “old” social needs and demands.

Third, there was also a clear territorial divide between these two visions. On the one hand, the national groups – those located at the federal level – considered that the federal form of government offered significant advantages for the implementation of a new era of democratic rule, and for the elimination of the regional disparities that motivated much of the opposition’s activism. The issues stressed by this perspective insisted on the need to ensure a balance among the different regions in the country. Instead of promoting regional development on a case-by-case basis, the solution would come through the use of a strategy dominated by “regional solidarity” criteria. This strategy demanded that a “centre” controls the exchanges and promotes territorial equalization, through the use of nation-wide policies and programmes. The federal government is, for obvious reasons, the best equipped to play the role of the “centre.”

On the other hand, regional and opposition groups rejected the idea of maintaining a centralized structure. They assumed that the use of a centralized strategy of development was to blame for many of the problems facing the country and its regions. Local initiative had to be resurrected as the central tool for running government. This would involve the explicit avoidance of a central strategy. Fourth, the consolidation of the electoral processes as the central political arena meant that the two visions were sanctioned by the population in different parts of the country, with varying results and one dominating trend. The results showed how the parties and their visions have specific regional bases of support. The trend suggested that parties could improve their chances of electoral success by paying attention to and serving local communities.

The final result of the combination of these factors is a new territorial distribution of power in which no single party is able to control the political system as a whole. In terms of the functioning of the federal system, the changes have served to reduce the distance between what the Constitution prescribes, especially the distribution of responsibilities among levels of government, and the actual practice of intergovernmental fiscal and policy relations. The new federal agenda is no longer dominated by the priorities and objectives of the federal government.

Main findings and conclusions

After several decades of administrative –as well as political- reforms a new configuration has resulted, in which the ideological and party interests compete with the particular economic, social and political needs of every region. The role that the state level governments are performing is, by far, the most significant feature of this new configuration. This is an outcome of the democratization process, even though not the only one. It has to be remembered that the political strategy that took Vicente Fox and the Partido Acción Nacional to win the Presidency in July 2000 started several years before, when the first opposition governments appeared at the local level in the states of Baja California and Chihuahua.

The second step was, precisely, the state level governments of Baja California, Chihuahua, Jalisco and Guanajuato. The demands of these state governments to change federal policies and the implementation of programmes devised to obtain social support in the states transformed the federal system. Opposition governors were able to defy the presidential authority based upon the results of their own administrations. By doing so, they were able to offer a new vision of government, a vision that in many ways embraced the idea of “change” that became so powerful and attractive for the population.

INTRODUCCIÓN

Uno de los aspectos más estudiados de las transformaciones de los Estados nacionales de fines del siglo XX es el que concierne a la evolución de los sistemas administrativos nacionales. Existe una abundante literatura en torno al cambio de las administraciones públicas a nivel general (Barzelay, 2001; Kettl, 1999; Aucoin, 1996; Kliksberg, 1998), y el interés por el estudio y análisis de los cambios habidos en el perfil, funcionamiento y amplitud de las administraciones públicas es amplio (OCDE, 1998; Aucoin, 1995; Barzelay, 2001; Gallego y Subirats, 2002; Agranoff y Bañón, 1998).

Algunos argumentos parecen explicar este interés en los sistemas administrativos. Por una parte, se tiene que una proporción relevante de la literatura tiende a considerar a dichos sistemas administrativos como componentes particulares de estructuras más amplias, como bien pueden serlo los sistemas políticos o la estructura de instituciones nacionales, y respecto de los cuales los primeros guardan una relación de dependencia hacia los segundos. Al ser así, los cambios habidos en los sistemas administrativos son explicables a partir de las transformaciones de los sistemas políticos (Sartori, 1994).

Por otra parte, se tiene que cuando los cambios que ocurren en los sistemas administrativos están asociados a procesos de democratización (Ortega, 2000; Paramio, 1996) -sobre todo de aquellos que toman al gobierno local como su principal espacio de experimentación y cambio, como parece ser el caso de México y otros países latinoamericanos- o de descentralización (Cabrero, 1998; Pardo, 1999), las mutaciones observables en los sistemas administrativos se convierten en variables dependientes de aquellos procesos. De ahí sigue que el fortalecimiento de los aparatos administrativos sea considerado entonces como un efecto “obvio” o necesario de la descentralización y la democratización (Aguilar, 2006; Fleiner-Gerster, 1988; Giugale y Webb, 2000).

Pero haciendo a un lado momentáneamente la discusión sobre cuál es la forma más adecuada de analizar la dimensión administrativa, lo que resulta relevante en todo caso es destacar justamente la existencia de fenómenos de esta índole en prácticamente todos los Estados contemporáneos. Como ya habían señalado B.G. Peters (1996), M. Villoria (2001) y R. Agranoff (1989), los diferentes sistemas políticos nacionales han tendido a dar un mayor peso a las instancias nacionales de gobierno y administración, sin importar si se trata de

Estados unitarios o federales (Peters, 1994). Así también, en este esfuerzo se fueron configurando redes intergubernamentales (Wright, 1997) con grados diversos de cooperación/conflicto pero que han implicado, en última instancia, que la mayoría –sino es que la totalidad- de las políticas y programas públicos sean de carácter intergubernamental (Agranoff, 1997).

De esto ha resultado, como es obvio suponer, una mayor interacción entre gobiernos y funcionarios de distintos niveles y, por lo mismo, la multiplicación de fenómenos de isomorfismo institucional, de reproducción/imitación de modelos y proyectos de mejora (Ramio y Salvador, 2005) y, *at last but not least*, la creación de códigos referenciales comunes en los que el intercambio de percepciones y valores sobre lo público y lo gubernamental asume la forma de un proceso o subproceso social en si mismo y muy semejante a los que se dan al interior de comunidades de profesionales como los médicos, los abogados, etc. (Villoria, 2001; Sosa, 2011)

a) El objeto de estudio: los sistemas administrativos de México

Este trabajo se inscribe justamente en el propósito de contribuir al conocimiento de los fenómenos administrativos, a la luz de la evolución de la gestión pública más contemporánea y con énfasis en la adopción de los nuevos paradigmas de la transparencia, la gestión por resultados y la evaluación del desempeño institucional. Su objetivo concreto es ofrecer una visión amplia sobre la evolución que los sistemas administrativos de México experimentaron en el periodo comprendido entre 1982 y 2012. El argumento que subyace en el estudio es que el cambio en las administraciones públicas mexicanas es producto de la combinación de tres procesos simultáneos: 1) la democratización del sistema político mexicano, 2) la descentralización de funciones y recursos desde un gobierno nacional que gozó de elevados grados de centralismo durante la mayor parte del siglo XX, y 3) la adopción y uso de algunos de los códigos valorativos y prácticas de gestión contenidas en los procesos globales de reforma de las administraciones públicas (*New Public Management*, Reinención del gobierno, transparencia y rendición de cuentas, *capacity building*, y evaluación del desempeño, entre otros) (Barzelay, 2001; Wright, 1996; Kettl, 1999; Aucoin, 1995; Ham y Hill, 1993).

El efecto último de estos tres procesos ha sido la alteración profunda de dos cosas. Por una parte, se dio fin a una era en la que todas las estructuras políticas y administrativas eran sumamente homogéneas, tanto en términos del número y denominación de sus organismos y procesos, como en la definición de objetivos y estrategias de actuación pública. Esta homogeneidad puede pensarse que era uno más de los rasgos del elevado centralismo que caracterizaba a México, aunque no puede negarse que existieron algunas diferencias regionales producto de las variaciones en los niveles de urbanización y desarrollo económico (Sobrino, 2003; Díaz Cayeros, 1998).

Por otra parte, la diferenciación que resultó se puede entender como un proceso en el que las 31 administraciones públicas de los estados federados de México fueron asumiendo una posición en un continuo imaginario que va de un extremo definido como “tradicional/autoritario” (el que menos cambios experimentó) a otro denominado como “modernizador/democrático” (con los mayores cambios respecto a la situación precedente). Tras de lo cual puede considerarse que la evolución de las administraciones públicas estatales de México ha sido, en esencia, un proceso de modernización política y gerencial (Rodríguez y Ward, 1995; Almada, 1983; Alvarado, 1996).

Pero ¿hasta qué punto esta modernización puede considerarse un proceso lo suficientemente valioso como para ser estudiado aparte del resto de las transformaciones habidas en México durante el periodo de análisis propuesto?. Para responder a ello es menester definir primeramente qué se entiende aquí por sistemas administrativos en general. De acuerdo con las definiciones más comúnmente aceptadas, la distribución de las capacidades de gobierno (funciones burocráticas de regulación, promoción y provisión de servicios) en un territorio determinado da lugar a la creación de un conjunto de políticas públicas a partir de la vinculación de por lo menos tres elementos: a) una comunidad humana organizada mediante un marco normativo y una red de instituciones (*polity*), b) uno o varios mecanismos de identificación de problemas y adopción de decisiones (*politics*), y c) estructuras permanentes de aplicación (implementación) de las decisiones adoptadas (*policy*) (Colino, 1999). Al existir una estrecha vinculación y articulación entre estos tres elementos, tiene lugar la conformación de un *sistema* con entradas, salidas y puntos de procesamiento (Ham y Hill, 1993).

Dado que son las respuestas de dicho sistema (los *outputs* y sus *outcomes*) los elementos que mayor atención suelen recibir por parte de los miembros de la *polity* y de los decisores públicos (*policymakers*), la caracterización del mismo tiende a destacar los aspectos de procesamiento (la “caja negra” en el lenguaje sistémico). De ahí que se tienda a pensar en sistemas de administración o sistemas administrativos cuando se hace referencia al ejercicio de gobierno. Esto, no obstante, no significa centrarse en solo uno de los componentes o pretender explicar el “todo” por una de sus “partes”. Como se apunta a continuación, pensar en términos administrativos los problemas contemporáneos de Gobierno es indagar justamente sobre uno de sus componentes menos estudiados (Beltrán, 1991).

Por lo que toca a las características de los sistemas administrativos, la literatura de corte democrático (Behn, 2001; Villoria, 1996) parte de la idea de que, en términos generales, sus rasgos deben corresponder a los que tienen los otros dos componentes del conjunto: la comunidad y el juego político. De esta forma, en la medida en que la participación de los miembros de la comunidad o la adopción de decisiones políticas se ajuste a ciertos criterios o principios (*e.g.* mayor o menor sensibilidad a demandas de grupos sociales específicos, interés por la búsqueda de ciertos fines por encima de otros, apego a unos valores y desdén por otros, etcétera), las demandas que se transmitan hacia los mecanismos de implementación llevarán a que éstos produzcan respuestas de carácter semejante (Aguilar, 2006).

Sin embargo, y tal y como los estudios sobre implementación han demostrado (Pressman y Wildavsky, 1998), las respuestas de política pública no siempre se ajustan al sentido y alcance que las demandas sociales originales o las decisiones políticas adoptadas tuvieron. Una multiplicidad de factores interviene para alterar la relación entre demandas y respuestas de política pública: variaciones en las características originales del problema, distorsiones debidas a la falta de información precisa sobre el problema, interpretaciones valorativas diferentes sobre la naturaleza del problema entre demandantes, decisores e implantadores; afectación de intereses, alteración de equilibrios políticos o económicos precedentes, entre muchos otros (Bozeman, 1993; Bresser, 1999).

Tales diferencias entre insumos y productos en los sistemas administrativos fueron consideradas relativamente irrelevantes durante la vigencia del Estado del bienestar (1940-1982) y de los acuerdos sociales que lo sustentaban (Jessop, 1991; Offe, 1991). Ello era así,

no tanto por la indiferencia de los actores sociales afectados, sino por la posibilidad siempre abierta de que se adoptara una nueva decisión y un nuevo curso de acción dirigidos a satisfacer las demandas de aquellos inconformes con los resultados anteriores; y así sucesivamente y *ad infinitum* (Ham y Hill, 1993; Esping-Andersen, 1990). Al devenir la crisis del Estado del bienestar, y al limitarse en forma drástica las posibilidades de nuevas decisiones de carácter “compensatorio”, las diferencias entre insumos y respuestas cobraron una importancia inusitada (Osborne y Gaebler, 1994). Luego entonces, se requirió que, por un lado, los sistemas administrativos prestasen más atención a lo requerido por las demandas sociales y los decisores políticos y, por otro, que éstos ejerciesen un control más cercano y directo de las operaciones de los implementadores (Barzelay, 1997; Aucoin, 1995).

La descentralización fue una de las principales estrategias utilizadas por los Estados nacionales para tratar de cumplir los dos propósitos antes citados (Smith, 1985; Cabrero, 1998; Giugale y Webb, 2000). Se puede afirmar que la descentralización fue aplicada en dos momentos. En un primer momento, la descentralización fue entendida y aplicada como un esfuerzo de acercamiento directo de las actuaciones públicas hacia los miembros de la comunidad política, sin involucrar a nuevos actores. Definida así, la descentralización llevó a la dispersión territorial de las unidades de procesamiento/implementación previamente existentes. Esta opción, no obstante su eficacia relativa para recoger con rapidez las demandas colectivas y para permitir un control político más directo, se topó con algunas limitaciones provocadas por la mayor diferenciación que fue dándose conforme las decisiones y las acciones públicas se territorializaron, sobre todo en términos del peso creciente que adquirieron hábitos, tradiciones y visiones localistas o regionalistas (Fleiner-Gerster, 1998).

Luego, en el segundo momento, lo que se buscó fue involucrar a instancias locales como nuevos actores para participar en la implementación, ya sea a través de órganos e instituciones ya existentes o de otros de nueva creación (Page y Goldsmith, 1987)¹. Y es justamente en este segundo momento cuando cobra relevancia la indagación tanto de las

¹. - En este punto la literatura es muy clara respecto al hecho de que los procesos de descentralización no dependieron de la existencia previa de órganos de gobierno y administración. En algunos casos, como Francia e Italia, se recurrió a la creación de órganos e instituciones *ad hoc*. En otros, como el Reino Unido los Países Bajos y en alguna medida España, se aprovecharon las diversas tradiciones asociadas al gobierno local y obviamente a estos cuerpos colegiados (Page y Goldsmith, 1987). En el caso de México y de la mayoría de los países latinoamericanos, las instancias involucradas fueron los gobiernos estatales –en el caso de Estados federales- y los gobiernos provinciales o departamentales – en los casos de regímenes de corte unitario- (Rodríguez y Lobo, 1997).

instancias nacionales como de las subnacionales pues, al margen de si han cumplido o no con antelación funciones públicas amplias (los casos de Estados Unidos y Canadá serían paradigmáticos en este sentido, por su tradicional elevado grado de descentralización), su incorporación al proceso de “acercamiento” a la comunidad política desde los niveles nacionales les da un nuevo carácter como actores intergubernamentales, ampliando y enriqueciendo su concepción como órganos de gobierno con responsabilidades territorialmente definidas (Cabrero, 1998; Rhodes y Wright, 1987).

En su incorporación como actores intergubernamentales de carácter nacional, las administraciones subnacionales vieron modificadas las condiciones ambientales en las que deberían llevar a cabo sus actividades. Los cambios consistieron esencialmente en la incorporación de presiones políticas y técnicas para atender simultáneamente los particularismos de las demandas locales -revaloradas a raíz del proceso de descentralización- y las características de mayor fluidez y cooperación de los mecanismos intergubernamentales. En el caso de los gobiernos estatales mexicanos -y muy probablemente de otros países latinoamericanos-, dichas presiones se refirieron a la adopción plena de formas y medios democráticos y a la modernización de las estructuras, procedimientos y programas públicos (Ramió y Salvador, 2005). De esta forma, se configuraron tendencias en favor de un tipo de administración democrática y otro entendido como de administración centrada en la eficiencia o “eficientista”.

Por administración democrática debe entenderse aquí la configuración de sistemas integrados por organizaciones públicas que definen sus fines, orientaciones generales y mecanismos de trabajo a partir de tres criterios principales (Peters, 1994; Waldo, 1990):

- a) Visibilidad y facilidad de acceso desde y hacia la población, y sensibilidad hacia las demandas que ésta pueda plantear en diferentes momentos;
- b) Rendición regular de cuentas por mecanismos formales e informales ante instituciones políticas, grupos sociales y población en general; y
- c) Promoción, encauzamiento y aprovechamiento de la participación social para la mejor realización de las actividades de planeación, diagnóstico, producción y distribución de bienes y servicios públicos.

Estos criterios bien pueden ser fijados y aplicados desde fuera de las organizaciones públicas, principalmente por los responsables políticos electos; o ser parte de las definiciones formales, estatutarias que guían internamente el trabajo de funcionarios y unidades administrativas (Ormond y Löffler, 1999).

En el caso de la administración centrada en la eficiencia se trata de sistemas administrativos que adoptan como propios una parte o la totalidad de los códigos valorativos y las prácticas de las reformas gerenciales del sector público puestas en boga durante los años ochenta y noventa del siglo XX (Kettl, 1999). B. Guy Peters (1996) distingue cuatro modelos principales de reforma: i) el mercado como mecanismo idóneo de distribución de responsabilidades, recursos y beneficios, ii) la desregulación de las actividades públicas y privadas, iii) la flexibilización de las operaciones gubernamentales para dotarles de mayor capacidad de adaptación a los continuos cambios políticos y sociales, y iv) la participación social en las políticas públicas.

Los cuatro modelos están concebidos como medios para incrementar substancialmente la eficiencia en las operaciones gubernamentales. Es decir, para contribuir a reducir el gasto público sin alterar los beneficios sociales, o bien para ampliar la capacidad de respuesta en contextos fiscales restringidos; tratando de aprovechar recursos y energías disponibles socialmente (capacidades de empresas y organizaciones de la sociedad para proveer total o parcialmente bienes y servicios públicos) (Ormond y Löffler, 1999).

Ahora bien, como se ha venido argumentando, el caso de los gobiernos de México es uno en el que la influencia de ambos modelos de administración ha estado presente, aunque en grados diversos según las condiciones políticas y de desarrollo que cada uno ha tenido (Pardo, 2009; Aguilar V., 1996c). El continuo que va de administraciones tradicionales/autoritarias a modernizadoras/democráticas se configura a partir del mayor o menor peso que cada uno de los dos tipos de administración (democrática *vis à vis* guiada por la eficiencia) puede tener, lo que da lugar a su vez a una tipología de administraciones públicas. Pero antes de discutir dicha tipología, a la luz de lo que la literatura académica plantea, es necesario ahondar más en la justificación del objeto de estudio seleccionado y su posible relevancia para los fenómenos de administración y gobierno contemporáneos de México.

b) Justificación: México y sus administraciones públicas

Desde diversos puntos de vista, México ha constituido en los últimos años un caso de estudio relevante. Se tiene, por una parte, que este país se distinguió del resto del conjunto latinoamericano en cuanto a las condiciones particulares en que se incorporó a la democracia y a la globalización (Lüders y Rubio, 1997; Rodríguez y Ward, 1995; Serrano y Boulmer, 1998; OCDE, 2009). Su sólida estructura política de corte autoritario y corporativo fue prácticamente inmune a los cambios que tuvieron lugar en otros países durante la mayor parte del siglo pasado, aunque hacia el final del mismo aparecieron los primeros signos de cambio (Paramio, 1996). En el terreno de la globalización, México se integró a las principales tendencias de cambio mediante una estrategia de apertura muy acelerada, que culminaría en 1993 con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre Estados Unidos, Canadá y México. Esta ambivalencia le ha dado el carácter de una transición definida como prolongada (Ortega, 2001) o de “tercera ola”, en términos de S. Huntington (1994).

Por otra parte, en relación a los procesos de descentralización y fortalecimiento de las instancias subnacionales aquí discutidos, el caso mexicano guarda igualmente características distintas respecto al resto de los países de su entorno (Méndez, 1998; Naim, 1995; Przeworski, 1995). Formalmente México es una República Federal, compuesta por 31 estados más un Distrito Federal. El funcionamiento efectivo de la estructura institucional fue, sin embargo, muy diferente a lo prescrito por la doctrina: el país se conformó como un sistema político y administrativo con muy elevadas dosis de centralismo en las instancias nacionales por encima de las estatales y municipales (Matute, 2007); y con predominio casi absoluto del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo (bicameral: Senado y Cámara de Diputados) y el Judicial. Siendo además el control del componente administrativo (burocracia, organizaciones públicas, políticas y programas, capacidades humanas y técnicas de implementación) el que con mayor fuerza contribuía a asegurar la concentración del poder territorial y entre poderes (Pardo, 1997; Merino, 1994).

Los procesos de descentralización que tuvieron lugar en todo el continente americano durante la década de 1980 (en Estados Unidos y Canadá bajo la forma de los debates “devolucionistas” de los gobiernos Reagan y Mulroney; y en los países latinoamericanos

como parte de la vuelta a la democracia) en México tomaron la forma de “ajustes” o re-equilibrios de los mecanismos existentes (Rodríguez y Lobo, 1997; Boisier, 2004). Como se discute en este trabajo, los programas de descentralización que el Gobierno Federal de México aplicó en estos años en los sectores de la educación, la salud y en el ajuste de las capacidades fiscales, se significaron por conservar el control de las instancias nacionales y por transferir a los otros ámbitos los “problemas” del sistema (presiones políticas, nuevas demandas) antes que las “soluciones” (recursos fiscales, técnicos y humanos) (Merino, 1998; Cabrero, 1998; Pardo, 1999). Al mismo tiempo y en consonancia con las tendencias globales de reforma del sector público, el Gobierno Federal aplicó una estrategia de modernización denominada “Reforma del Estado” y que incluyó privatizaciones, eliminación de unidades administrativas, desregulación y flexibilización (Rebolledo, 1994; Aspe, 1993).

Como se discute en el capítulo relativo a las reformas administrativas de México, los gobiernos utilizaron todos los modelos de reforma identificados por la literatura especializada, a excepción de las orientadas a promover la participación social en las políticas públicas. La omisión no fue casual, sino totalmente intencional dada la evidente orientación autoritaria del partido en el poder (el Partido Revolucionario Institucional- PRI). Como se explica en los capítulos relativos a la evolución de las administraciones estatales, el arribo de los partidos de oposición al control de gobiernos municipales, en una primera fase, y estatales en una posterior, introdujo nuevas visiones acerca de la mejor forma de concebir el trabajo gubernamental y la distribución de competencias entre niveles de gobierno (Nohlen, 1988; Paramio, 1996; Guillén, 1993).

Tres temas destacan como centrales en esta discusión: 1) la reforma de la gestión, 2) la transparencia y rendición de cuentas, y 3) la medición y evaluación del desempeño. En cada uno de ellos, las visiones de los diferentes actores se fueron distanciando de las hasta entonces posturas dominantes. Las distinciones más relevantes fueron aquellas que, aprovechando la autonomía formal de cada gobiernos, enfatizaron el papel de cada uno como el principal eje articulador de las demandas sociales (captación de abajo hacia arriba) y como los mejores implementadores de soluciones públicas (atención de necesidades de arriba hacia abajo) (Peters, 1994).

Por lo que toca al periodo de análisis, 1982, 2000 y 2012 marcan cada uno un punto de referencia y relevancia en el tramo histórico definido como la “transición a la democracia” en México (Paramio, 1996; Ortega, 2010). Inicia con la llegada al poder nacional de una nueva generación política, conocida como los “Tecnócratas”, en medio de una de las más graves crisis económicas que México ha experimentado. Este grupo llevará a cabo la apertura del país a las tendencias globales e implantará la modernización económica y administrativa referida en párrafos anteriores, pero sin promover la democracia (Serrano y Boulmer, 1998). Esta última será producto de la movilización ciudadana en demanda de elecciones transparentes y cuyos primeros logros aparecen en 1985 cuando son reconocidos triunfos de la oposición en ayuntamientos ubicados en estados del Norte y Centro del país que, a la postre, se convertirán en los espacios centrales de innovación política y administrativa: Ensenada y Tijuana (Baja California), Ciudad Juárez y Chihuahua (Chihuahua), y San Luis Potosí (San Luis Potosí) (Guillén, 1992; Espinoza, 2000, Aziz, 1994).

Al suceder el cambio de gobierno en 1988, una vez más en medio de una crisis —en este caso política, a raíz del supuesto fraude electoral cometido por el PRI en julio de 1988— el ascenso de la oposición se consolida con nuevos triunfos electorales en ayuntamientos de ciudades importantes de las regiones Centro y Norte y en el gobierno estatal en Baja California. En este estado, el ex -alcalde de Ensenada, Ernesto Ruffo A., es electo gobernador en 1989, marcando así el inicio de la nueva era de visiones alternativas sobre el ejercicio del gobierno y la administración pública. El triunfo de Ruffo será replicado en otros estados a partir de ese año y hasta el año 2000, cuando la oposición de derecha obtuvo el triunfo en las elecciones federales, terminando con más de 70 años de hegemonía del PRI en la presidencia de la República (Sosa, 2001; Espinoza, 2000).

El impacto que en esas elecciones del año 2000 tuvieron las estrategias políticas sustentadas en los gobiernos estatales quedó evidenciada por el hecho de que los tres principales candidatos presidenciales eran ex- gobernadores: Vicente Fox del PAN en el estado de Guanajuato (considerado en este estudio), Francisco Labastida del PRI en el estado de Sinaloa, y Cuauhtémoc Cárdenas del PRD en una condición doble, por haber sido gobernador de Michoacán en los años ochenta y por ser el primer Jefe de Gobierno electo del Distrito Federal para el periodo 1997-2000 (Reyes Heróles, 2000).

c) La teoría aplicable al estudio

En párrafos anteriores se ha hecho mención a algunos argumentos teóricos que definen los elementos que condiciona y guían el cambio en los sistemas administrativos nacionales, en contextos de descentralización y de democratización, como de la hipótesis que subyace a este trabajo. Estos elementos apuntan hacia la necesaria consideración de los referentes teóricos que pueden dar soporte y sustento a la indagación que se ofrece en los capítulos que siguen. Tal consideración requiere que se atiendan, primeramente, las construcciones conceptuales en torno a los fenómenos administrativos que substantian los cambios: descentralización, modernización administrativa, mayor presencia ciudadana en los asuntos públicos, etc. (Aguilar V., 2009). Posteriormente, empleando lo dicho por estas construcciones conceptuales, se debe ofrecer la explicación más general de los componentes y casos que integran la tipología del cambio en las administraciones públicas de México a partir del continuo discutido en páginas anteriores (tradicional/autoritario *vis à vis* modernizador/democrático).

En el cuadro I.1 se presentan de forma esquemática las principales variables que explican la conformación de sistemas administrativos, según lo planteado por los diversos autores consultados. De esta forma, se tiene que los sistemas administrativos contemporáneos son el producto de la combinación de los modelos de organización pública -que pueden variar según su mayor o menor apego a los principios y valores del modelo weberiano y el relativo al Estado del Bienestar, hasta renunciar a éstos y asumir un modelo enteramente gerencial o neoempresarial- más las características de los entornos nacionales (el grado de desarrollo de cada país) que luego influirán en el tipo de sistema de relaciones intergubernamentales (inclusivo, competitivo o cooperativo) y en el tipo de reforma o modernización administrativa que se pueda aplicar (los cuatro tipos identificados por Peters, 1996).

Entre los factores que pueden provocar variaciones importantes en cada una de estas cuatro variables se encuentran los procesos de descentralización y modernización. Si bien ninguno es una variable independiente *in strictu sensu* (en el sentido de no depender de otros elementos incluso de los referidos a las variables del cuadro I.1), no puede dejar de resaltarse la importancia que ambos tuvieron en las últimas décadas del siglo XX, en la forma en que se ha venido argumentando en esta parte introductoria.

Como ha señalado B.C. Smith (1985), tradicionalmente la descentralización ha estado asociada a la idea de democracia. Entre las funciones que la primera cumple en beneficio de la segunda se pueden mencionar: la educación política de los ciudadanos mediante el ejercicio de la democracia local; la formación de políticos nacionales en instituciones locales; y la creación de los valores propios de la democracia local (la igualdad política, la rendición de cuentas y la sensibilidad a las demandas sociales (*responsiveness*)).

A esta definición casi convencional se deben añadir las nuevas “razones” que, a la luz de los cambios globales ocurridos en las últimas décadas, fortalecen la asociación entre democracia y descentralización. Comentando acerca de la situación de los países latinoamericanos, José R. Rodríguez y Thereza Lobo (1997) señalan:

En cierto modo, existe una idea genérica (expresada aquí en forma simplificada) de que la democracia demanda autonomía y un fortalecimiento político y financiero, tanto de los poderes legislativo y judicial como de las esferas gubernamentales del interior del país. Una vez más, este principio representa un contrapunto relativo a la historia reciente en la cual prevalecieron los llamados regímenes represivos, en particular las dictaduras militares, y que de un modo u otro, en mayor o menor medida, recurrieron a estructuras fiscales que centralizaban notablemente los fondos públicos y la toma de decisiones (1997, p. 214-216).

Cuadro 1. Estructura de variables explicativas de los Sistemas Administrativos

Modelos de organización administrativa (Fred Riggs, Ferrel Heady, Gerardo Ordoñez)	Características del entorno socio-político y económico (Fred Riggs, Ferrel Heady, B. Guy Peters, Luis F. Aguilar V.)	Rasgos del sistema de relaciones intergubernamentales (B.C. Smith, Deil S. Wright, Daniel Elazar, Robert Agranoff)	Modelos de reforma administrativa (B. Guy Peters, Vincent Wright, M. Villoria)
<i>Weberiana</i> (legal racional)/ <i>del bienestar</i> (bienestar institucional y bienestar residual)	<i>Estados desarrollados</i> (Servicio público y sistemas de bienestar plenamente desarrollados)	<i>Inclusivo</i> (alguno de los actores domina el sistema total o parcialmente) <i>Federación/Estado Unitario</i>	<i>Orientada al mercado</i>

<i>Patrimonial/ formalista</i> (de dominio burocrático / de dominio partidista)	Estados subdesarrollados / en vías de desarrollo (Servicio público y sistemas de bienestar parcialmente desarrollados, fragmentarios)	<i>Competitivo</i> (Los actores participantes buscan llevar a cabo sus funciones en forma autónoma al resto) <i>Federación/ Estado Unitario</i>	<i>Orientada a la participación</i>
Gerencial (Flexible, en red)	<i>Estados transicionales</i> (Servicio público y sistemas de bienestar reconvertidos y en ajuste continuo)	<i>Cooperativo</i> (Los actores mantienen su autonomía, pero deciden colaborar con otros con fines de beneficio común) <i>Federación/ Estado Unitario</i>	<i>Orientada a la flexibilización/ desregulación del gobierno</i>

Fuente: elaboración propia a partir de las obras de los autores citados

Nota explicativa: las coincidencias en las filas del cuadro no suponen la caracterización de un tipo específico de sistema administrativo. Por el contrario, cabe suponer que la mayoría de los sistemas administrativos nacionales y subnacionales se pueden definir a partir de su ubicación en algún punto de los continuos de cada variable. Por ejemplo, la mayoría de las administraciones públicas estatales de México que se analizan en este trabajo pasaron de una definición “patrimonial/formalista” a otra “gerencial/” sin alteraciones serias en las características del entorno nacional (México sigue siendo un país subdesarrollado), pero siendo causa y efecto de cambios en el sistema de relaciones intergubernamentales y aplicándose en modelos distintos de reforma administrativa (en unos casos “orientada a la participación” y en otros “orientada al mercado”).

En el mismo sentido, autores como Mauricio Merino (1994), Alicia Ziccardi (1995) y Eduardo Wiesner (1997) sostienen la idea de que los procesos de democratización apoyados o vinculados con procesos de descentralización suelen ofrecer mejores resultados que otros, sobre todo en términos de asegurar la participación social:

La participación es un componente central de la democracia, puesto que si bien suele considerarse que el primer escalón de la misma es el voto, en tanto derecho universal de los ciudadanos a elegir sus representantes, la participación agrega a esta forma de gobierno su capacidad de ser gobierno de todos los ciudadanos [...] Para algunos, la ciudadanía no puede sustraerse a la dimensión espacial que encierra la política [...] Por ello, es en el ámbito local donde la participación ciudadana tiene mayores posibilidades de ser efectiva (Ziccardi, 1995; p. 28-29).

Pero más allá de estas valoraciones de carácter general, lo que resulta relevante para los fines de esta investigación es que la relación entre descentralización y democracia asocia la existencia de sistemas administrativos con los principios del gobierno democrático (Cabrero, 1998; Lüders y Rubio, 1997). Esto es, retomando nuevamente a B.C. Smith (1985), se les asocia con i) la rendición de cuentas y la transparencia, ii) la sensibilidad a las demandas sociales (*responsiveness*), y iii) la participación social. Estos factores resultarán cruciales en el entendimiento de la evolución de las administraciones públicas de México (Aguilar V., 1996d).

Por lo que toca a la relación entre la modernización de las administraciones y la rendición de cuentas, su carácter como asunto de interés general es más reciente que el que muestra la relación entre democracia y descentralización (Velasco, 2011, 2013). De hecho, esta dicotomía es un producto directo e inmediato del cuestionamiento al que se han visto sometidos todos los Estados contemporáneos y sus sistemas administrativos. En términos de Vincent Wright (1996), se trata de una situación en la que “El sector público como agente principal del Estado está, por lo tanto, atrapado en el cruce de caminos de múltiples presiones altamente convergentes y conflictivas. Las presiones en el Estado se traducen inmediatamente en presiones en el sector público. Y hay evidencia de que presiones convergentes están llevando a ambiciones programáticas convergentes” (Wright, 1996, p. 30).

El punto común de tales “ambiciones programáticas convergentes” es el deseo por transformar los sistemas administrativos en mecanismos que respondan, a la vez, a las necesidades y demandas que se les presenten y lo hagan al menor costo y con la mayor calidad posible. De lo que resulta, entonces, que en la relación entre ciudadanos y decisores políticos (los *policymakers* antes referidos) y los sistemas administrativos ya no se contempla como principal centro de interés la definición de los fines u objetivos de la acción pública. Ahora, se incluye también y se discute en forma exhaustiva la selección de los medios a emplear y de los costes asociados a su uso por parte de funcionarios y organizaciones gubernamentales. De ahí, como ya se ha explicado en párrafos anteriores, la enorme influencia de las posturas instrumentales asociadas al *New Public Management*, a la “Nueva Gestión Pública” o al Institucionalismo Económico, por las supuestas posibilidades que su uso ofrece en términos de garantizar la adecuada selección de los medios de administración y gestión (Barzelay, 1997, 2001; Aucoin, 1995).

Esta nueva interacción entre población y decisores, por una parte, y funcionarios y organizaciones públicas por la otra, ha venido a alterar también los términos en que se define y aplica la rendición de cuentas a la que están sometidos los segundos frente a los primeros. Siguiendo a Robert D. Behn (2001), en las nuevas condiciones políticas que viven las sociedades del siglo XXI, por igual ciudadanos que políticos electos tienden a mostrarse cada día más insatisfechos con el desempeño de las administraciones públicas (Blanco y Gomá, 2003). Tal insatisfacción se puede definir tanto como una diferencia negativa entre el valor de los impuestos o contribuciones sociales que recibe el gobierno frente al valor de los bienes y servicios que éste ofrece a cambio; o bien como una falta neta de adecuación entre las necesidades sociales y las respuestas públicas. De esto, afirma Behn, resulta una demanda directa por una nueva rendición de cuentas: la rendición basada en el desempeño o los rendimientos (*performance accountability* en palabras de Behn, 2001).

Pero como el propio Behn destaca, la transformación de los mecanismos de rendición de cuentas no ha resultado ser un ejercicio simple. Esto es así debido, entre otros factores, al hecho de que las formas anteriores para la rendición de cuentas estaban sustentadas en elementos de orden jurídico y político que, además de seguir vigentes, no contemplan las cuestiones que la *performance accountability* ahora pone en el centro del debate y que, en alguna medida, contradicen los postulados básicos del modelo anterior (Vergara, 2008).

Muestra inequívoca de ello es la demanda permanente de que las administraciones públicas y los funcionarios se conduzcan en estricto apego a las normas vigentes (por ejemplo en asuntos financieros y de contabilidad) y a los principios de igualdad y equidad en su relación con los ciudadanos. Pero al mismo tiempo se espera que estos mismos funcionarios asuman un comportamiento distinto, de orientación estratégica y generadora de valor (en el sentido de Moore, 1995) que permita mejorar la calidad de los bienes y servicios que producen y, de ser posible, a un costo fiscal menor. La diferencia entre una visión y la otra es que la primera tiende a dar más peso al apego al procedimiento –por el hecho de que éste garantiza la equidad y la igualdad–, en tanto que la segunda mira más los resultados y pone un tanto en duda la legitimidad de los procedimientos rutinarios. Hay, por tanto, un evidente dilema en la rendición de cuentas:

¿Cómo pueden los funcionarios públicos esperar alguna vez ser exitosos? ¿cómo pueden superar el examen de la rendición de cuentas? Después de todo, este examen en realidad son dos –uno para las finanzas y la equidad, otro para el rendimiento; uno para el proceso, otro para los resultados-. Además de que estos dos exámenes parecen con demasiada frecuencia estar directamente en contradicción. Más aún, cualquier funcionario público puede responder fácilmente: “Yo puedo elegir satisfacer la rendición de cuentas para los asuntos financieros y de equidad. O puedo elegir los rendimientos. Pero no puedo cumplir ambos criterios”. Es como si se esperase de uno ser el mejor atleta del colegio y al mismo tiempo el mejor estudiante. Es probable que algunas personas puedan hacer ambas cosas, pero la mayoría somos mortales. Se puede cumplir con una o bien con la otra. Pero no con ambas y -lo que es más cierto aún- mucho menos al mismo tiempo (Behn, 2001; p. 29).

Lo que ha venido después del descubrimiento del dilema de la rendición de cuentas es una especie de insatisfacción más o menos generalizada entre ciudadanos, decisores políticos y funcionarios públicos por la imposibilidad de que ninguna de las dos formas pueda cumplir adecuadamente los propósitos de ningún grupo en especial. Así también se ha abierto un margen relativamente amplio para la experimentación de combinaciones de elementos de ambos tipos y en la que el uso de técnicas específicas de gestión ha ocupado un lugar central (Ormond y Löffler, 1999). Es decir, aún cuando se mantienen los principios del modelo anterior de rendición de cuentas (el apego al procedimiento como medio insustituible para garantizar la legalidad y la equidad), se tratan de implantar nuevas formas de gestión que puedan, aunque sea mínimamente, mejorar o incentivar un desempeño público más eficiente (Ortega, 1996). Tal es el caso del uso de métodos como la gestión cooperativa, la creación de nuevas capacidades institucionales o su ampliación, y la medición del desempeño individual e institucional (Osborne y Plastrik, 1999).

Cuando se trata de analizar el impacto de tales esfuerzos de experimentación, aparecen diferencias importantes según se trate de países desarrollados y subdesarrollados. Como planteara Fred Riggs desde los años sesenta del siglo pasado, los sistemas administrativos de los países en desarrollo han tratado siempre de emular los rasgos y funciones de los países desarrollados (Ramió y Salvador, 2005). Sin embargo, la reproducción de los elementos formales no tuvo en la mayoría de los casos los mismos resultados prácticos, aún cuando éstos no puedan ser considerados meros errores o fallos. Por el contrario, cuando se implantaron estrategias de modernización encaminadas a establecer organizaciones y políticas públicas de corte weberiano o para crear sistemas de bienestar de carácter universal, los

resultados fueron sistemas administrativos formalistas, profundamente patrimoniales y vinculados a formas de dominación burocrática o partidista (Heady, 1998; Méndez, 1998).

En experiencias más recientes de modernización, las diferencias entre países desarrollados y no desarrollados asumen perfiles distintos que podrían llegar a plantear situaciones de riesgo para la consolidación plena de las nacientes democracias. Como señala B. Guy Peters (1996), la puesta en marcha de estrategias de modernización del sector público inspiradas en el mercado o la desregulación en contextos en los que los principios weberianos no han llegado a echar raíces del todo podría significar el resurgimiento de poderes fácticos o la anulación de derechos a grandes colectivos bajo el argumento de la búsqueda de la eficiencia (Lüders y Rubio, 1997). De ahí que sea conveniente, como el propio Peters sugiere, que los países en desarrollo consideren como un primer paso en sus procesos de reforma la construcción de sistemas administrativos plenamente weberianos (Peters, 1996; cap. 8).

Teniendo en consideración las cuestiones antes descritas, es posible entonces plantear la existencia de dos formas o modelos de administración: 1) la administración democrática y 2) la administración modernizadora. Ya antes se habían adelantado las características de cada uno y que el cuadro 2 las recoge nuevamente.

Cuadro 2. Tipología de Sistemas Administrativos según modelos de administración

<i>Administración democrática</i>	<i>Administración modernizadora</i>	Tipos de gobierno resultantes
<ul style="list-style-type: none"> - Visibilidad y sensibilidad a las demandas sociales - <i>Rendición de cuentas</i> - <i>Promoción de la participación social</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Interés por la eficiencia</i> - <i>Uso de estrategias y técnicas de reforma administrativa (mercado, desregulación, orientación al ciudadano como cliente, flexibilización)</i> 	
+	+	Democrático & modernizador
+	-	Democrático & tradicional
-	+	Autoritario & modernizador
-	-	Autoritario & tradicional

Fuente: elaboración propia

Estos dos modelos, antes que constituir formas concretas de organización, a lo que hacen referencia es al tipo de elementos que integran la visión y las estrategias de conducción

político-administrativa. Es decir, se trata de la adopción de todos los elementos que cada modelo supone y que cubren tanto las cuestiones valorativas y de orientación general de un sistema administrativo, como los aspectos más prácticos y rutinarios. Como se puede interpretar a de la lectura del cuadro 2, la aplicación de los modelos no es pura o excluyente sino que, como en las variables del cuadro 1, se trata de variaciones que irían de extremos opuestos. En el caso de la administración democrática, los extremos serían una orientación totalmente democrática a una totalmente autoritaria. Para la administración modernizadora, se iría de una administración centrada totalmente en la aplicación de reformas y en la búsqueda de la eficiencia –modernizadora-, a otra completamente conservadora –tradicional- y promotora del *statu quo*.

Ahora bien, como se dijo antes, en la conformación de todo sistema administrativo se encuentran presentes el cúmulo de variables señaladas en el cuadro 1. El papel que el entorno desempeña es fundamental (Bazaga, 1997; Villoria, 1997), pues establece los estímulos y las sanciones que hacen que un sistema administrativo cualquiera tienda hacia cualquiera de los cuatro tipos identificados en el cuadro 2 y que sintetizan las posibles influencias de los dos modelos administrativos identificados. Los cuatro tipos son: democrático/modernizador, democrático/tradicional, autoritario/modernizador y autoritario/tradicional.

En México, la combinación de los efectos de una transición democrática prolongada, más un proceso de descentralización dirigido desde el poder nacional, y la existencia de estrategias alternativas de modernización de los aparatos públicos dio lugar a una profunda diferenciación de los sistemas administrativos. Las diferencias entre los sistemas administrativos consistieron, precisamente, en la combinación variada de los modelos de administración “democrática” y “modernizadora” a partir de contextos culturales y regionales igualmente distintos entre sí.

d) Estrategia de investigación

En la elaboración de este trabajo se ha hecho uso de diversos métodos de indagación. Aunque no se partió de un modelo preconcebido, en las diferentes etapas de la investigación se fueron añadiendo elementos que, ya sea por su utilidad práctica o por la necesidad de obtener mayor evidencia respecto a los fenómenos analizados, han dado lugar a un modelo de investigación

semejante al que se puede identificar en trabajos de naturaleza similar. De esta forma, el estudio ha incorporado los siguientes elementos metodológicos:

Como primer elemento, se hizo una revisión de la literatura sobre el estado que guarda el estudio de las administraciones públicas de México y de los procesos de descentralización, democratización y modernización que las han rodeado. Si bien estas administraciones no son un tema nuevo en la literatura administrativa especializada, el tratamiento que han recibido se puede clasificar en dos grupos principales. En el primer grupo, los estudios se mantienen dentro de una perspectiva dominada por los principios e intereses del derecho administrativo. Esto es, por una visión fundamentalmente descriptiva y orientada a la identificación de fenómenos jurídicos dentro de las administraciones. Las obras más representativas de este grupo corresponden a autores como Matute y Valls (2003), Carlos Almada (1983), Gustavo Martínez Cabañas (1986), y María del Pilar Conzuelo y Rolando Barrera Zapata (1989).

En conjunto estas obras ofrecen una visión amplia y detallada de las bases normativas y operativas de las administraciones públicas, si bien puede pensarse que en muchos sentidos sus argumentos se inscriben en la idea de que dichas administraciones estaban inevitablemente destinadas a formar un conjunto homogéneo e integrado. Es decir, reiteran la inevitabilidad del centralismo y el isomorfismo como rasgos dominantes del sistema administrativo mexicano.

El segundo grupo de obras se inserta claramente en estudios propios de la Ciencia Política y de la Administración. Estos otros estudios trasladan el foco de interés de los sistemas administrativos a fenómenos externos a los mismos, pero que les afectan y les han llevado a cambios importantes en su funcionamiento interno. En su mayoría, estas obras han surgido a partir del interés por analizar los primeros casos de alternancia política y democratización en gobiernos municipales y estatales del Norte y Centro de México. Destacan los trabajos de Alberto Aziz (1994, 1996, 2000), Merino (1994), Peter Ward y Victoria Rodríguez (1995) y Víctor Alejandro Espinosa (2000), entre otros.

La principal crítica que se puede hacer a estos estudios es que prestan poca atención a las cuestiones de carácter administrativo y organizativo, pues las consideran consecuencias inevitables o evidentes de los procesos políticos, los cuales son el objeto principal de estudio.

En unos casos, las referencias a los aspectos administrativos se hacen considerándolos como meros efectos (*outcomes*) de las decisiones políticas y asumiendo que su sentido, carácter e influencia es enteramente instrumental a las mismas. En otros casos, las referencias se centran en entender el sentido político de las políticas y los programas: parafraseando a Wildasvky (1984), estos análisis tratan de revelar “the politics of administrative tools”.

Otro conjunto de trabajos corresponde a los estudios de los procesos de modernización. Si bien se entran principalmente en el Gobierno Federal y sus transformaciones a lo largo del tiempo, hay también casos de gobiernos subnacionales o de sectores administrativos específicos. Se trata de los textos elaborados por autores como Pardo (2005, 2003), J.J. Sánchez (2004), E. Cabrero y Nava (1989), Ziccardi (1998) y los auspiciados por organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la OCDE.

El segundo elemento de investigación empleado para la elaboración de este estudio fue la recopilación de información de diversas fuentes. La información se empleó para hacer un análisis de los procesos de cambio y modernización en México y medir sus alcances. Los datos, obtenidos principalmente de bancos de datos internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, OCDE) y del INEGI mexicano, son comparables a los que estudios similares emplean (Aguilar, 2006, 2009; Cabrero, 1995; Pardo 2009; Velasco, 2011; Sánchez, 2009) y se refieren a tres aspectos principales:

- i) adopción de nuevos valores y principios asociados a la definición y ejercicio de las funciones de gobierno y administración, especialmente aquellos asociados a la transparencia, la rendición de cuentas, la gestión por resultados y la formación de capacidades institucionales por medio de la evaluación del desempeño;
- ii) introducción e implementación formal de sistemas asociados a los nuevos y valores y principios, y
- iii) los efectos formales e informales de tales cambios e innovaciones en los sistemas político-administrativos. Los resultados que arroja el análisis de los datos se reportan en los capítulos III y IV.

Es importante tener en cuenta que la evolución de los sistemas administrativos de México es una combinación de tendencias producto de la intensa democratización que ha sufrido el país

desde 1982, más aquellas que derivan de la siempre presentes tentaciones técnicas o tecnocratizantes que las élites administrativas gustan de promover, producto de su exposición a las modas e influencias internacionales (Sosa, 2011a). El resultado de los procesos de cambio administrativo es profundamente variable, en términos de la conformación de una larga tipología basada en la creación de situaciones de isomorfismo institucional (en los casos más sólidos) o de *decoupling* (en los de menor éxito o consolidación), de acuerdo a cómo los describen C. Ramió y M. Salvador (2005) para los países de América latina en su conjunto.

En términos globales, y siguiendo a Luis F. Aguilar (2009), la evolución de las administraciones públicas mexicanas bien puede ser considerada heredera y producto directo de la plena vigencia del paradigma de la Gobernanza o nueva Gobernanza, como algunos otros autores la denominan (Peters, 2004). Hablar de Gobernanza al momento de completarse el tercer quinquenio del nuevo milenio constituye, sin duda, un ejercicio complejo y desafiante por varias razones. Se trata, en primer término, de un tema de amplio interés intelectual y académico, asociado estrechamente a las grandes discusiones contemporáneas sobre el Estado, la democracia, la legalidad, la ética pública, la gestión pública, y hasta el desarrollo económico, y sus efectos no siempre deseados en campos tan diversos como la tecnología, la educación, las finanzas públicas y los procesos electorales.

Su abordaje intelectual ha generado importantes aportaciones para entender, desde nuevas perspectivas, problemas añejos sobre la forma en que las sociedades de nuestro tiempo atienden o no aspiraciones surgidas en el pasado, para producir mejores condiciones de vida y convivencia entre ciudadanos independientes, y entre éstos y sus gobiernos. La Gobernanza está conformando, por decirlo de alguna manera, un espacio de reflexión y una postura de análisis que ha aportado claridad a ciertas ideas y conceptos que, en el mejor de los casos, se consideraban cuestiones asentadas que no requerían de mayor discusión (Aguilar, 2010).

Esta idea puede ilustrarse de forma simple con las contribuciones que, desde la Gobernanza, han recibido los conceptos decimonónicos de democracia, de buen gobierno y de derechos individuales. En estos casos, y a la luz de los problemas que el progreso de las sociedades fue generando a lo largo de todo el Siglo XX, en términos de la creciente distancia que se fue dando entre los aspectos formales del poder y el ejercicio efectivo del mismo, la idea de que el gobierno tiene que ser accesible y rendir cuentas por sus actos y decisiones,

amplió significativamente la noción de lo que tendría que ser un gobierno socialmente responsable y respetuoso de las garantías fundamentales (Fox, 2007).

Se ha convenido así que un Gobierno legítimo no puede ser solamente aquel que aplica la ley, o el que respeta en sentido abstracto los derechos de los ciudadanos. Se requiere que las evidencias que continuamente aparecen respecto a las desviaciones, fallas, imprecisiones y omisiones en que incurren de forma inevitable programas y funcionarios, sean conocidas para ser denunciadas y corregidas; ya sea mediante simples adecuaciones de los instrumentos de intervención, o bajo la forma de castigos y reparaciones, si se trata de violaciones graves (Aguilar V., 2009; Oxfam, 2010). En la medida en que existen medios para conocer los desajustes de la acción gubernamental, se hace más tangible la idea de un mejor gobierno, de una democracia más efectiva y de unos derechos individuales más vigentes.

En segundo lugar, la Gobernanza ha adquirido en poco tiempo una presencia fundamental en todo lo que tiene que ver con el entramado jurídico que norma las relaciones entre las autoridades públicas y el resto de los componentes del Estado contemporáneo. Su incidencia es clara y verificable en prácticamente todos los niveles de referencia, comenzando por las mismas normas constitucionales. La mayoría de los países latinoamericanos han adoptado e incluido en sus Constituciones Generales cuando menos una definición relativa a la responsabilidad de ser abiertos a los ciudadanos, rendir cuentas, y aplicar los principios y prácticas definidos como Buen Gobierno (Aguilar V., 2010b; Ramírez-Alujas y Dassen, 2014).

Al analizar los marcos legislativos y sectoriales en que se desagregan las constituciones políticas nacionales, la influencia del concepto de Gobernanza se confirma, llegando a generar incluso cuerpos normativos específicos para su práctica a lo largo y ancho de las estructuras y redes gubernamentales (Aguilar, 2006; Colino y Parrado, 2009). Y esto ocurre por igual en regímenes de tipo unitario, como en aquellos de estructura o inspiración federalista (Burguess, 1993; Ramírez-Alujas y Dassen, 2014; Colino y Del Pino, 2008; Fleiner-Gerster, 1988). Con ello, se perfila ya uno de los primeros rasgos que caracterizan a la era de la Gobernanza: se trata de principios y valores que involucran, principal pero no únicamente, a los órganos públicos, a las instancias de gobierno. Como se discute más

adelante en este trabajo, esta condición de aplicación exclusiva al sector público no parece ser definitiva, y cabe esperar a que pueda llegar a ser parte de las obligaciones de los ciudadanos, de sus organizaciones y de cualquier otro actor económico o estructura organizativa (Hernández Baqueiro, 2009; Aguilar Villanueva, 2009).

En tercer lugar, y no menos importante, la Gobernanza es, hoy por hoy, un asunto que condiciona y afecta los procesos de trabajo al interior de las organizaciones gubernamentales. No se trata solamente de unas cuantas normas o procedimientos adicionales que cumplir, como parte de las rutinas cotidianas; o de requerimientos ocasionales, provocados por la curiosidad de ciudadanos o la tenacidad de periodistas, en su incansable propósito de escudriñar en la información del gobierno. La Gobernanza, al igual que los conceptos concomitantes de Transparencia y Rendición de Cuentas, ha sido adoptada ya como principio central de gestión y de desempeño para las dependencias gubernamentales y para los servidores públicos (Aguilar, 2009; Vergara, 2008).

Por tal razón, incide en la conducta de los empleados del gobierno, por las cuestiones ético-valorativas que impulsa su aplicación; modifica los procedimientos y trámites, por los requerimientos de apertura y participación social que demanda; y ubica a las administraciones públicas y al resto de las unidades de gobierno en una situación de disponibilidad permanente ante la sociedad. De ahí que resulte fundamental que cualquier servidor público conozca y entienda a cabalidad las implicaciones de la vigencia y uso permanente de los principios que emanan de la Gobernanza.

Desde esta perspectiva, la Gobernanza constituye un medio de referencia asociado a herramientas útiles para un mejor desempeño institucional (BID y CLAD, 2007). En la medida en que se comprendan las ventajas que ofrece, se abren oportunidades efectivas para alcanzar niveles de excelencia administrativa y de mayor satisfacción ciudadana que, a la larga, nutren la relación Gobierno-Sociedad Civil y contribuyen a la legitimidad (Rivera y Gómez, 2011; Reygadas, 2008).

e) Plan de exposición

El estudio está dividido en cuatro capítulos principales, más un apartado de conclusiones. Con esta estructura se ha intentado organizar los elementos de soporte teórico y conceptual (capítulos I y II), por una parte; y las diferentes evidencias y argumentaciones a las que se ha llegado después de considerar la evolución del sistema administrativo mexicano (capítulo III), y las modernizaciones administrativas que han tenido lugar en México (capítulo IV), por la otra.

En el capítulo I se ofrece un conjunto de reflexiones en torno a la evolución de algunos de los objetos de estudio de la Ciencia Política y de la Administración. Se analiza la evolución que a lo largo del siglo XX tuvieron las nociones de Estado y de administración pública. El propósito esencial es ofrecer una contextualización de los problemas y de los fenómenos que han afectado los sistemas administrativos de México y, de esa forma, interpretar el sentido de sus cambios más recientes.

En primer término se analiza en forma muy general los diferentes paradigmas en el estudio de lo público y lo gubernamental. Esta discusión se centra en cómo las diferentes configuraciones al nivel del Estado dieron forma a modelos de administración pública particulares. En la segunda parte del capítulo se intenta una reconstrucción analítica a partir de la idea de B. Guy Peters (1998) respecto a la necesidad de que las políticas públicas y las burocracias gubernamentales vuelvan a ser analizadas como componentes interrelacionados de un fenómeno más amplio: el Estado. En esta parte se considera la influencia que en la explicación de las configuraciones de la administración pública tienen los conceptos de globalización, democracia y descentralización. El capítulo culmina con una breve reflexión sobre la importancia de la evolución histórica de las nociones asociadas al cambio gubernamental en los Estados contemporáneos.

En el Capítulo II se pasa al análisis de la evolución de los objetos de estudio del cambio administrativo y la Gobernanza, por conformar éstos la perspectiva que mejor encaja con los cambios en los aparatos administrativos y por ser también el enfoque más adecuado a los problemas de mejora y transparencia de las administraciones públicas. Como ocurre con una gran variedad de conceptos y teorías asociadas al análisis del Estado, las teorías sobre la

modernización han sido un cuerpo conceptual que ha sufrido continuas adecuaciones y ajustes en su sentido y en sus alcances. Tales adecuaciones han provenido, por igual, de los planteamientos de comunidades académicas involucradas en el desarrollo de esquemas formales de análisis y de la siempre presente necesidad práctica de ajustar las ideas a la realidad concreta de un Estado o una sociedad cualquiera (Villoria, 1996). Lo que da como resultado que sea prácticamente imposible definir *in strictu sensu* sus postulados básicos o fundamentales (Hood, 1991).

No obstante, los contenidos temáticos de lo que implica modernizar la administración pública y los efectos que éstos tienen sobre la formas de organización administrativa han trascendido la discusión originaria de la transición a la democracia (Paramio, 1996; Ortega, 2000) y se han convertido en modelo de organización para prácticamente cualquier situación (democrática o no democrática) (Aguilar V., 2010). Luego entonces, la idea de que la modernización se refiere principalmente a la forma de organizar el poder de un Estado con sentido democrático se diluye o, en el mejor de los casos, se diversifica por la utilización de sus principios en una gran variedad de campos y temas (Villoria, 1996; Behn, 2001; Dussauge, 2009).

El capítulo III entra de lleno al análisis del caso mexicano. En esta parte del trabajo se ofrece evidencia y argumentación sobre la situación que han tenido en el periodo de análisis (1982-2012) los sistemas administrativos mexicanos. El argumento ofrecido se integra de tres partes principales. La primera parte está dedicada a la identificación de las pautas de modernización y sus cambios iniciales hasta antes de 1982. En ella se revisa tanto el funcionamiento del sistema en su conjunto, como las tendencias de cambio que se percibían substanciales hasta antes del gobierno De la Madrid (1982-1988) y de la crisis económica provocada por la caída de los precios internacionales del petróleo ocurrida entonces. La segunda parte constituye el centro de la argumentación. En esta sección se ofrece evidencia para sustentar la idea de un cambio de naturaleza en el funcionamiento de los sistemas administrativos mexicanos a partir de la incorporación paulatina de diversos esfuerzos de modernización relativos a la transparencia, a la mejora del desempeño basada en la gestión por resultados, y en la evaluación institucional, principalmente al nivel del Gobierno Federal.

En el capítulo IV se estudian los mismo procesos de cambio pero en el nivel subnacional de gobierno de México y las nociones dominantes de modernización y reforma administrativa que parecen prevalecer a partir de 2006. El propósito central de esta parte del estudio es resaltar la importancia de las reformas administrativas en el contexto de cambio democrático que vivió México entre 1982 y 2012. El capítulo analiza justamente las pautas de cambio que han tenido lugar en un número de administraciones públicas subnacionales de México. La discusión se desarrolla de dos formas. De un lado, se consideran los procesos de cambio que substanciaron mayormente el ajuste de las administraciones públicas de México en el periodo analizado y que las llevaron de una configuración dominada por un esfuerzo de imitación de los ajustes provenientes de la administración federal, hacia una situación de mayor diversificación organizativa y funcional. Por otro lado, el análisis aprovecha la experiencia de la implantación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y del Presupuesto basado en Resultados (PbR) en las entidades federativas.

El apartado de conclusiones resume los hallazgos del estudio y ofrece algunas reflexiones sobre el caso mexicano y sobre las perspectivas de cambio que podrían darse en los años por venir.

Capítulo I. Nociones de Estado y Administración Pública: del Estado del Bienestar a la nueva Gobernanza

Todo análisis de la evolución de los sistemas administrativos contemporáneos debe partir de una clara consideración de los conceptos más generales que condicionan su comprensión, estudio y modificación práctica. Para ello, se requiere tener en cuenta, como punto de partida, las reflexiones hechas por diversos autores en diversos momentos históricos como se describe en este capítulo.

A. El cambio de paradigmas en el estudio de lo público/gubernamental

Siguiendo a autores como Aguilar Villanueva (1996, 2006), Henry (1999, cap. 2), Villoría (1997), Barzelay (1997), y Lynn & Wildavsky (1999), en el estudio de los asuntos públicos la continua sustitución de construcciones paradigmáticas, a lo largo de los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial y hasta inicios del Siglo XXI, propició un desarrollo temático de la disciplina dominado más por los objetos de estudio que por categorías analíticas precisas. Si bien una parte importante de los estudios sobre lo que son y lo que hacen las administraciones públicas se ha mantenido fiel a tradiciones analíticas como la weberiana y la marxista, el grueso del trabajo intelectual sobre estos asuntos ha ido siguiendo las pautas que en cada momento la realidad asume².

De esta forma, es posible identificar diversas fases o periodos analíticos dentro del estudio de la administración pública y que resulta necesario conocer para poder analizar adecuadamente la dimensión organizativa de los gobiernos.

1. La administración pública en el Estado policía

El primer periodo comprende el estudio de lo que ha sido tradicionalmente denominado como el Estado policía o Estado liberal. Temporalmente comprende la segunda mitad del siglo XIX y las primeras tres décadas del siglo XX. La visión que domina se corresponde con la propia identificación de un campo disciplinario semi-autónomo, extraído de la Ciencia Política y de

².- No es éste el lugar para llevar a cabo una reflexión completa sobre la situación epistemológica de la administración pública y sus continuos cambios en las últimas décadas. Baste señalar que la discusión está orientada a ofrecer una descripción del contexto general en el que se da el estudio de las administraciones públicas mexicanas en el periodo de análisis. Para una discusión completa de estos temas, refiero al lector a las obras de Nicholas Henry, Manuel Villoría, y de Lynn & Wildavsky antes citadas.

la Administración, pero que atiende a objetos y situaciones que se consideran particulares. Surge así la disciplina de la administración (Wilson, 1983), también conocida como Ciencias Administrativas o Ciencias del Gobierno. El enfoque dominante se construye a partir de las explicaciones y herramientas analíticas que se dan en torno a la consolidación de los Estados-nación, sobre todo en Europa. Autores como C. J. B. Bonnín (1983) y M. Blunchli (1983) elaboran las primeras definiciones sobre lo que implica, para la conducción de los asuntos de gobierno, la creación de sistemas constitucionales amplios en los que se perfilaban ya cuestiones asociadas al comercio internacional, la expansión de la industria como mecanismo idóneo de progreso, y la existencia de una comunidad internacional compuesta por Estados débiles y fuertes (Guerrero, 1985).

No resulta sorprendente constatar que en estas primeras elaboraciones, la administración pública es considerada totalmente instrumental a los propósitos de creación de instituciones nacionales como el poder central, los mercados nacionales, los sistemas jurídicos uniformes y, sobre todo, los sistemas políticos de participación y representación, en los que la dimensión básica es el individuo, con sus derechos y libertades también individuales. En esta visión, el papel de las instancias de gobierno y administración consistía principalmente en asegurar la creación y consolidación de los sistemas nacionales antes señalados. La vigencia de tales sistemas garantizaba que los fines últimos del Estado, como la representación de la voluntad colectiva, se lograrían si la autoridad era capaz de promover y proteger la actividad de los individuos, a quienes se consideraba el eje fundamental y motor principal del progreso y del bienestar. De esta forma, la administración pública se concibe como protectora de libertades y derechos. De ahí que sus diversos énfasis se encuentren en el perfeccionamiento del derecho, en la promoción de la ciudadanía ajustada a las definiciones de propiedad, y en el ejercicio de facultades de supervisión y vigilancia del orden social.

Si bien existieron nociones generales sobre la existencia de derechos colectivos, como fue el caso de las medidas de protección social que el régimen bismarckiano implantó al unificarse los Estados germánicos, en esta fase la noción colectiva del bienestar y la responsabilidad del Estado respecto a ella son casi inexistentes. Lo mismo puede decirse de nociones como la división de la soberanía o la distribución de competencias públicas entre niveles o ámbitos de gobierno. Estas nociones resultaban innecesarias o contradictorias frente al propósito de unidad nacional o, si se quiere de unificación de sistemas y regímenes.

La evolución del enfoque en el contexto estadounidense siguió un patrón diferente respecto a Europa Occidental, aunque manteniendo las mismas tensiones conceptuales. En este caso, las visiones sobre el gobierno y la administración pública carecieron de los problemas políticos asociados a la consolidación de los Estados nacionales. Sin embargo, el continuo progreso material de la sociedad estadounidense llevó al desarrollo de nociones que centraron su atención en la clara separación de los ámbitos de decisión política de los de instrumentación o aplicación práctica. La famosa dicotomía divulgada por Woodrow Wilson “política-administración” ofreció las mismas posibilidades de identificación de objetos de análisis que en el contexto europeo planteó la Ciencia Administrativa (Wilson, 1983).

2. Administración del bienestar

El paso de la idea del Estado liberal al Estado del bienestar es producto de los ajustes que tienen lugar en la propia organización de los Estados-nación de principios del siglo XX. El ajuste de mayor importancia proviene del reconocimiento de los límites que el desarrollo capitalista industrial mostró en la década de los veinte. El famoso miércoles negro en *Wall Street* en 1929 constituyó la muestra fehaciente de las severas limitaciones que la circulación del capital tenía por entonces. Limitaciones relativas sobre todo a la escasa capacidad de consumo de los bienes y servicios producidos. La aguda concentración del capital y la abierta exclusión de la gran mayoría de la población de los mecanismos de consumo fueron identificados como los dos componentes de una misma fórmula que podía ser revertida. En este momento, los asuntos del gobierno y la administración pública adoptan un nuevo enfoque que lleva a integrar a los principios de participación y representación uno nuevo, el principio de la protección.

El moderno Estado del bienestar se convirtió en una parte intrínseca del capitalismo posterior a la segunda guerra –la era dorada-, una era en la que la prosperidad, la igualdad y el pleno empleo parecían estar en perfecta armonía [...] los avanzados Estados del bienestar de las naciones occidentales fueron contruidos para soportar y alimentar una economía dominada por la producción en masa. En la era del consenso Keynesiano no parecía haber conflicto entre la seguridad social y el crecimiento económico, o entre la igualdad y la eficiencia (Esping-Andersen, 1996; p. 1 y ss).

De entonces en adelante, a la autoridad ya no sólo le competirá vigilar qué libertades y derechos individuales no fueran afectados o infringidos. La necesidad de ampliar los mercados y de asegurar la adecuada circulación del capital se traducen, en términos gubernamentales, en la asunción de un mandato definido como bienestar colectivo. El nuevo principio de protección significa que el gobierno ya no estará solamente integrado por jueces y policías; sino que profesiones tradicionales, como el médico y el maestro, pasarán a ocupar un lugar más destacado en las actividades públicas.

La irrupción del así llamado Estado del bienestar legitima la creación de nuevas instituciones y nuevos programas. Aspectos como la vivienda, la educación, la salud y la protección del factor trabajo en las relaciones productivas encuentran expresión en los nuevos sistemas administrativos creados por los gobiernos (Esping-Andersen, 1996). Una de las implicaciones más relevantes en la creación del Estado del bienestar fue la modificación de la noción del principio fiscal. Este principio, se vio alterado no sólo en su noción más fundamental de responsabilidad de los ciudadanos de contribuir en los gastos generales del gobierno, sino que además de ampliar esta definición hacia la de una responsabilidad de contribuir al bienestar general; la modificó en términos cuantitativos en forma muy profunda. La fiscalidad del Estado del bienestar se hizo más compleja, más amplia y más profunda que la de su predecesor, el Estado liberal (Esping-Andersen, 1990).

En términos de la visión dominante del gobierno y de la administración, los ajustes se refirieron a una nueva forma de definir el trabajo gubernamental. Como ya se dijo antes, la búsqueda del bienestar general implicó la creación de nuevas organizaciones y programas. Por ello, el gobierno no podía seguir siendo un conjunto de funcionarios y actividades únicamente guiados por la idea de supervisar la acción de los particulares; es decir, por la noción del Estado policía. Se hacía necesario entender y explicar las implicaciones que tendría para el gobierno el que en su seno se produjesen bienes y servicios tan distintos entre sí como viviendas para los pobres, consultas médicas y sistemas abiertos para la enseñanza (Lipietz, 1987).

En este momento se producen también circunstancias que justificarían el uso casi generalizado de la dicotomía wilsoniana de política-administración (Wilson, 1983). Esto es, que ante la existencia tangible de situaciones en las que el trabajo de los políticos se hacía

cada vez más diferente del que correspondía a los administradores públicos, el estudio de la actividad gubernamental tendría que distinguir tales situaciones para enfocarse en mayor medida a las de segundo tipo. Con esto, se reconocía también que hasta entonces la administración pública no había desarrollado suficientemente el estudio de los procesos de producción y distribución (Moore, 1995).

La vigencia del enfoque de la administración en el Estado del bienestar abarca un período muy largo, de 1929 a 1973. En contraste, los períodos siguientes –relativos a las fases neo-liberal y lo que le ha seguido– comprenden lapsos más reducidos, aunque no por ello menos substanciales (O'Connor, 1973). El punto importante se refiere a que es a partir de la noción del Estado del bienestar cuando arranca el proceso de identificación de objetos cada vez más particulares dentro del estudio de las administraciones públicas. A partir de los años treinta del siglo veinte, el estudio administrativo del gobierno irá de la identificación de políticas públicas, al reconocimiento de la dimensión organizativa con su concomitante paradigma de gestión; para llegar finalmente al estudio de las personas, los sistemas sociales y la ética pública (Denhardt, 2004; Blunchli, 1983).

Como ha sido señalado por Luis F. Aguilar, las ciencias de las políticas o *policy sciences* se conformaron como un enfoque de análisis administrativo desde mediados de la década de 1930 (Aguilar, V. 1996b). Sin embargo, su vigencia y uso generalizado no tiene lugar hasta muy avanzada la década de 1950. Este fenómeno se explica en términos históricos, sobre todo por las acciones que tienen lugar en la vigencia del Plan Marshall, la reconstrucción de Europa y el surgimiento del sistema bipolar a nivel internacional.

Las políticas públicas ofrecieron al estudio del gobierno diversas posibilidades analíticas que el enfoque jurídico -dominante hasta entonces al menos en la Europa continental- ya no era capaz. Entre las más importantes, se debe mencionar la posibilidad de identificar procesos y flujos de recursos que suben y bajan en la jerarquía de las organizaciones sin importar si se atiende o no las líneas de mando o la distribución de capacidades que los textos jurídicos establecen. De esta forma fue posible conocer cómo se estructuraba una decisión, por ejemplo la utilización de libros de texto gratuito, en los diferentes componentes de la política educativa de un país (Pardo, 1999).

El nuevo enfoque permitió saber cómo la influencia de parlamentarios o grupos de interés afectaba la definición del objetivo público a cargo del decisor político en la parte superior del gobierno (Crozier, 1972). Este primer insumo o *input* podía también ser analizado considerando no sólo lo que hacían las instancias administrativas formalmente responsables de producir y distribuir los libros de texto; sino que también cabía la consideración de otras instancias dentro y fuera del gobierno. La política pública se convierte entonces en un objeto en si mismo, tanto para el estudio de la actividad gubernamental como para el diseño y puesta en marcha de acciones públicas.

El estudio de las políticas, no obstante su utilidad referida, no fue capaz de aprehender todas las transformaciones y efectos que su uso potencial o efectivo generó. Debe tenerse presente que el período al que se hace referencia es aquel en el que la expansión de las actividades gubernamentales fue extraordinario para la práctica totalidad de los Estados-nación. El Estado del bienestar fue, en este sentido, el auge en la creación, ejecución y permanencia de políticas públicas a grado tal que sentó las bases para la formulación posterior del enfoque de sistemas aplicado al ámbito de las políticas públicas (Jessop, 1991; Evans, *et.al*, 1985).

El entusiasmo por el enfoque sistémico, producido por la ciencia política estadounidense (Easton, 1969), impactó la consideración de las políticas públicas como objeto de estudio político. De acuerdo con esta visión, la política pública ocupaba un lugar preponderante en la mediación y respuesta que los órganos de gobierno daban a sus respectivas poblaciones. En alguna medida, la política pública era, al mismo tiempo, parte de la caja negra en la que se articulaban decisiones y recursos, y parte de la respuesta o *output* de todo el sistema. De ahí que, para fines explicativos, haya sido relevante ampliar el uso de las políticas públicas para entender el funcionamiento de los sistemas políticos como un todo.

En años recientes, los estudiantes de administración pública han sido atraídos por el campo más general de la política pública, o si se quiere del análisis de políticas, como una forma de comprender el papel de las organizaciones públicas en la expresión de valores sociales. Los expertos que han seguido este patrón ven en el proceso de las políticas al núcleo mismo de las operaciones del gobierno. Las políticas son vistas como el resultado de la actividad del gobierno y, por esta razón, la formulación y la aplicación de las mismas son definidas como centrales al proceso político. Si el trabajo

del gobierno es producir políticas, luego entonces el adecuado estudio del gobierno es el estudio de las políticas públicas (Denhardt, p. 117).

Se pasó así de la consideración de cada política pública en cuanto a sus relaciones *insumo-producto* y *objetivo-meta* a una valoración superior entendida como una relación *costo-beneficio* en la que elementos de carácter político comenzaron a tener un mayor peso relativo. Luego entonces, cada política dejó de aparecer como una unidad simple de trabajo gubernamental y su tratamiento se dio a partir de criterios de agrupamiento, según fuese el énfasis u objetivo político que se persiguiera. Como consecuencia, surgieron las Políticas Públicas también referidas como Políticas Sectoriales.

Otro rasgo que no debe perderse de vista es el hecho de que la expansión del bienestar social, sustentado en nuevas y más ambiciosas políticas públicas, tuvo en términos fiscales una contraparte caracterizada por la aparición de un fenómeno cuya relevancia sería negativa hacia el final del siglo XX. El déficit público dejó de ser una situación de excepción en las finanzas gubernamentales y se convirtió en una especie de “mal necesario” para garantizar la continuidad de los servicios que se producían a su amparo (O’Connor, 1973).

El dinamismo del gasto público no se correspondió, como es sabido con la baja elasticidad de los ingresos públicos. Mientras, por un lado, la continua mejora de las condiciones sociales y la elevación substancial de la esperanza de vida pusieron a los egresos públicos en una tendencia de crecimiento rápido por otro, los ingresos fiscales pudieron, en el mejor de los casos, verse incrementados mediante reformas impositivas que van produciendo impactos acumulados a medio y largo plazo y, por la naturaleza aritmética de su crecimiento con relación a la mayor población e incremento de la riqueza y la inflación. En el caso de México, esto es particularmente claro (véase Wilkie, 1976).

3. Déficit público y crisis del Estado del bienestar

La década de 1960 ha sido caracterizada como el período en el que el ciclo del bienestar mostró sus primeros signos de agotamiento. En lo social, el denominado *baby boom* implicó que las provisiones públicas fuesen abiertamente insuficientes frente al perfil de necesidades que una población más longeva y más numerosa exigía. En lo político, el modelo adoptado

para la toma de decisiones, sustentado en una lógica de participación restringida y concesión generalizada de beneficios, fue cuestionado por los nuevos grupos sociales. Los jóvenes, las minorías étnicas, los trabajadores migrantes, las mujeres y los grupos religiosos no sólo demandaron hacia finales de la década el mantenimiento de los niveles de bienestar, sino que plantearon demandas de participación política que permitiesen introducir particularidades para cada grupo social (Aguayo, 1998; Lipietz, 1987)³.

En lo económico, la expansión del déficit público alcanzó áreas más allá de las políticas económica y fiscal. Como poco tiempo después plantearían los así llamados neoliberales, la diferencia entre las expectativas sociales y la oferta efectiva de bienes y servicios públicos comenzó a afectar los niveles de rentabilidad privada, la libertad de actuación de inversionistas, productores e intermediarios. El punto culminante fue la irrupción de una aguda crisis fiscal durante los años setenta, caracterizada como la crisis de los energéticos de 1973. Como se sabe, en ese año el aumento significativo en el precio de los energéticos puso a la mayoría de los países desarrollados en una situación crítica por la insuficiencia de recursos fiscales y el abultado gasto social. La respuesta dada fue la adopción paulatina de una filosofía que replanteó totalmente las relaciones público-privado y el papel del gobierno en la creación de bienestar y la promoción del desarrollo. Había llegado el momento de mirar atrás y ajustar lo que había provocado los desequilibrios (Thatcher, 1994).

En la conformación del neoliberalismo como filosofía política deben tenerse presentes las diversas influencias que por razones históricas convergieron en este planteamiento. Como ha señalado Giddens (1994), la filosofía neoliberal conjugó posiciones conservadoras y planteamientos liberales que no siempre guardaron una relación de armonía. La propia noción de conservadurismo se vio envuelta en un debate ideológico no conocido hasta entonces.

Las posiciones más ortodoxas –si así se les puede llamar- contienen elementos de la tradición liberal que consideran que el centro de la actividad política y económica se encuentra en el individuo, aunque al tiempo atribuyen un papel específico al Estado y a la comunidad política como forjadoras de las condiciones que hacen posible el progreso individual. La contradicción más evidente se puede encontrar en el peso que estas posiciones

³.- Las referencias más frecuentes a estas manifestaciones son las protestas estudiantiles en París y México durante 1968 y la revuelta fiscal de California de los años setenta. Véase Sergio Aguayo Quezada (1998).

dan a las estructuras de representación en el ámbito político frente a lo que se espera de las mismas en el ámbito económico.

Por una parte, y tal y como las políticas de Reagan y Thatcher de los años ochenta mostraron, el neoliberalismo manifiesta un abierto rechazo al papel del Estado y sus instituciones como sustitutos e intérpretes de la voluntad popular o del bien común (Savoie, 1994). De acuerdo con dichas políticas, la presencia excesiva del Estado en la vida de los individuos había anulado su iniciativa, su capacidad de autodeterminación y, sobre todo, la posibilidad de que se produjeran soluciones alternativas a los diversos problemas sociales (Thatcher, 1994). De ahí que estas posturas insistieran en recomponer los esquemas de participación y de intervención estatal para llevarlos a definiciones menos uniformes, más abiertas y potencialmente más diversificadas. Esto justificó las ya conocidas estrategias políticas de desregulación, limitación de la presencia gubernamental en ámbitos laborales, sindicales, de organizaciones civiles y comunitarias, de combate al corporativismo, de abierta privatización de lo público (Richards y Metcalfe, 1990), y de descentralización y desconcentración territorial (Sharpe, 1993).

Por otra parte, en lo económico se insistía en la idea de rescatar la iniciativa individual de las fauces del “ogro filantrópico”⁴ (Offe, 1991; Villa, 1990). Pero en este caso, la intervención estatal no debía desaparecer completamente sino que tendría un ajuste de carácter cualitativo. Es decir, contrario a lo que podría pensarse en términos de la liberación política del ciudadano de la guía y control que las instancias gubernamentales y cuasi-gubernamentales habían venido ejerciendo, en lo económico se pensaba en mantener una clara supervisión gubernamental de los mercados laborales, de los flujos de inversión, de las variables macro-económicas y, en general, de lo que se consideraba constituía “un ambiente propicio para la inversión”.

Para la administración pública, la irrupción del neoliberalismo significó un cuestionamiento radical de sus nociones más básicas y de su *modus operandi*. La idea de que al Estado correspondía velar por el bienestar de toda la población se corrigió añadiendo la expresión “siempre y cuando no afecte la distribución del ingreso, la tasa de retorno y el clima

⁴.- La expresión se debe a Octavio Paz, quien la utilizó en sus escritos pro-liberales de los años 80 en la ya desaparecida revista *Vuelta*.

macroeconómico”. De lo que se derivó la necesidad de ajustar el principio de protección a una definición más relativa que terminó siendo definida como eficiencia. Esto es, que dada la relativa fragilidad del equilibrio macro-económico ante las actuaciones del sector público, éste debía asumir la responsabilidad de auto-limitarse y controlar su actuación de forma tal que el propósito de beneficiar a un sector social o actividad cualquiera no produjese un efecto inverso en cualquier otro. Esto explica también el énfasis dado al equilibrio en las finanzas públicas y la permanente búsqueda por reducir y eliminar el déficit presupuestal (Ormond y Löffler, 1999).

La etapa neoliberal, dadas las anteriores características, llevó a que la administración pública fuese más allá del estudio de las políticas públicas, como venía sucediendo en la etapa anterior. La necesidad de reducir el déficit y de asegurar un desempeño más eficiente en todos y cada uno de los componentes del sector público abrió cauce para la adopción del enfoque organizacional en el estudio del gobierno (Peters, 1994). El enfoque ya había sido adoptado anteriormente en el ámbito de las organizaciones privadas y fue la esencia misma del movimiento denominado la revolución gerencial que tomó forma a finales de la década de los setenta (Drucker, 1985; Peters, 1982; Savoie, 1994).

Al abrirse así el estudio de la dimensión organizativa del gobierno se dio paso también al uso de filosofías, conceptos y tecnologías que la revolución gerencial en el sector privado había estado produciendo sistemáticamente (Bjur y Caravantes, 1997).

Hay una manera diferente y más útil de definir el papel de los gerentes públicos: una que es muy parecida (pero por ninguna razón idéntica) a la imagen que la sociedad tiene de los gerentes del sector privado. En esta visión, los gerentes públicos son vistos como exploradores que, junto con otros, tratan de descubrir, definir y producir *valor público*. En lugar de simplemente aplicar los medios para cumplir el mandato que reciben, los gerentes públicos se convierten en factores importantes para ayudar a descubrir y definir lo que sería valioso hacer. En lugar de ser solamente responsables de garantizar la continuidad de la acción gubernamental, se convierten en relevantes innovadores en el cambio de lo que hacen las organizaciones públicas, así como de la forma en que lo hacen (Bjur y Caravantes, 1997, p. 219).

Si bien para algunos autores, la adopción de tecnologías del sector privado es muestra de la convergencia que se ha dado entre las organizaciones públicas y las privadas (Moore, 1995),

no puede perderse de vista que en el uso de esquemas como la planeación estratégica, la calidad total y la reingeniería en el sector público ha estado guiado más por convicciones de carácter ideológico que por comprobaciones fehacientes de su utilidad. Evidencia de lo anterior son los resultados que han arrojado el uso de estas tecnologías en diversos ámbitos. Se pueden citar en este sentido las reflexiones autocríticas de los autores de la reingeniería (Champy, 1996; Osborne y Plastrik, 1999), la revisión de la propuesta de reinención del gobierno y la continua adecuación y si se quiere adaptación del planteamiento estratégico en el ámbito gubernamental (Bazaga, 1997).

Concomitante a lo anterior, el descubrimiento de la dimensión organizativa de los gobiernos produjo que el campo de la gestión pública recibiera un impulso igualmente significativo (Harrison, 1987; Ramio, 1999; Talbot, 2010). Anteriormente, la gestión pública constituía un campo de interés limitado, pues sólo refería las variaciones que caso a caso se daban en la aplicación de las políticas. A partir de los años ochenta, la gestión pública es responsable de explicar justamente esas variaciones, pero con un sentido más amplio. “El papel de la teoría en el ámbito profesional de la gestión pública consiste en ayudar a los administradores y a sus asesores a hacer que una inteligencia crítica y analítica se involucre en el diseño y la elección de las disposiciones institucionales necesarias para alcanzar las metas de las políticas públicas” (Lynn, 1998, p. 49).

Al ser fundamental para la mejora del sector público la identificación de mejores prácticas y de esquemas más eficientes en el uso de los escasos recursos públicos, la gestión interna de las organizaciones se convierte en un objeto de interés y de estudio en si misma. Adicionalmente, el enfoque de la gestión pública, a diferencia de lo que ocurre con la teoría de las organizaciones, reconoce y rescata la importancia del carácter público del gobierno. Más que describir lo que sucede, para después transformarlo con el uso de tecnologías en lo que debería de suceder, la gestión pública retoma la noción de función pública y de servicio público y le da una expresión valorativa –es decir señala la ética pública- para luego considerar los medios a partir de los cuales los propósitos públicos pueden ser mejor servidos y mejor atendidos (Villoria, 2001; Izquierdo, 1997).

4. Estado y administración pública después de la crisis: de la gobernabilidad a la Gobernanza

La etapa más contemporánea en la evolución de la administración pública se puede considerar iniciada durante la década de 1990. El punto de cambio respecto a la noción neoliberal del Estado ocurre a partir del agotamiento o abandono de las estrategias que éste promovió. Para Luis F. Aguilar V. (2006), este ajuste se ha definido como el paso del “Consenso de Washington” al “Consenso OCDE” (Aguilar V., 2006). La idea de que los Estados se enfrentan a la posibilidad de tener que asumir una orientación mixta, compuesta por elementos del viejo Estado del bienestar y definiciones de la etapa neoliberal, bien puede caracterizarse como un paradigma emergente, el de la Gobernanza o nueva Gobernanza (Aguilar V., 2006, 2010).

Este paradigma reconocería, de un lado, que el Estado no puede ni debe renunciar a la tarea de proteger a la población mediante la promoción de sistemas de bienestar. Esto significa que el Estado mantiene sus nociones básicas por cuanto toca a los fines que persigue y a la utilidad última que justifica su existencia. Pero, por otro lado, el reconocimiento de la vigencia de los fines no significa que las formas de actuación que se usaron en el pasado cuenten con la misma dosis de legitimidad. La etapa neoliberal demostró la posibilidad de que el Estado cuente con una mejor organización y un desempeño más eficiente (Richards y Metcalfe, 1990). Por tanto, el Estado en la Era de la Gobernanza tendrá que establecer una nueva administración pública en la que las discusiones tenderán a distinguir con mayor énfasis y claridad lo que tiene que ver con la determinación de los fines del Estado, de aquello que tiene que ver con los medios o formas concretas de alcanzar esos fines; es decir, distinguir y diferenciar las problemas relativos a la *provisión de bienes y servicios públicos* de los que configuran *los medios* concretos para su *producción*⁵ (Barzelay, 1997).

Lo anterior queda en evidencia si se consideran algunos de los retos que enfrentan los Estados contemporáneos. Siguiendo a Esping-Andersen (1996), dos son los mayores desafíos que hoy en día encaran los sistemas de bienestar. Por una parte, la creciente disparidad que se da entre los sistemas de protección social y las necesidades que la nueva estructura

⁵.- La diferencia entre *provisión* y *producción* resulta fundamental, pues es justamente el punto en el que la mayor parte de las innovaciones gubernamentales ha confundido el ajuste provocado por la aplicación de las estrategias neo-liberales en la redefinición de lo público (Beltrán, 2002; Grimshaw, Vincent and Willmott, 2002; Bazaga, *et.al.*, 1997).

demográfica plantea en términos de demandar el pago de beneficios y prestaciones para familias de estructura diferenciada y para poblaciones más longevas (Perri & Vidal, 1994).

Por otra, los efectos que sobre las bases fiscales de los Estados tienen los esquemas de empleo parcial y de gestión privada de pensiones; así como la desregulación de las obligaciones laborales de los empleadores. En conjunto, ambas tendencias obligan a incorporar en acuerdos de carácter consensual los recursos, intereses y necesidades de todos los grupos sociales para darles un tratamiento integral y compensatorio. El peso de las instituciones de representación política y de mediación pública sigue siendo fundamental en el logro de acuerdos de esta naturaleza:

Hay razones adicionales que recomiendan no exagerar el grado con el que las fuerzas globales sobre-determinan la suerte de los Estados de bienestar nacionales. Una de las conclusiones más poderosas de la investigación comparativa es que los mecanismos políticos e institucionales para la representación de intereses y para la creación de consensos tienen todavía una importancia tremenda para la definición y concreción de objetivos en materia de bienestar, empleo y crecimiento económico [...] Lo que vemos en la mayoría de los países no es un cambio radical sino una especie de “congelamiento” del aparato de bienestar. Es de esperarse una gran resistencia: políticas firmemente establecidas se institucionalizan y crean intereses que apoyan su permanencia; grupos de interés definen su identidad y postura en términos de la forma en que trabaja el sistema de bienestar. Por tanto, los sistemas de seguridad social que están respaldados por poderosas coaliciones de interés son menos proclives a ser modificados radicalmente, y cuando la reforma tiene lugar tiende a ser negociada sobre bases de consenso (Esping-Andersen, 1996, pp. 5-6, 24).

De acuerdo con Stephen Osbourne (2006), el agotamiento de la administración pública weberiana y del Estado del Bienestar se puede explicar a partir de dos factores relacionados entre sí. Por una parte, su aplicación mostró un debilitamiento paulatino de la capacidad del Estado para satisfacer las crecientes necesidades sociales de la población cada vez mayor; por otra, el paradigma comenzó a recibir fuertes críticas de parte de las comunidades académicas y de las élites políticas de los diferentes países (Dunleavy, 1985; Rhodes, 1997).

Aguilar V. (2006, 2010) ha argumentado que fueron precisamente las sucesivas crisis fiscales de los gobiernos nacionales las que hicieron evidente la crisis del Estado Social como modelo de gobierno en modo tradicional, abriendo el camino para que otras formas de

gobernar y otros modos de pensar la acción de gobernar a la sociedad se abrieran paso tanto en el ánimo de los propios gobernantes, como en las comunidades sociales, políticas y académicas de los diferentes países.

Estos cuestionamientos teóricos y empíricos de la capacidad del Estado y de la pertinencia política del Estado del Bienestar, contribuyeron a impulsar en varios países una serie de reformas orientadas a modificar la naturaleza del Estado y las características y los ámbitos de acción del gobierno, las cuales pueden organizarse en dos líneas de razonamiento teórico (ver Aguilar, 2006, 2010; Rebolledo, 1993; Aspe, 1994; Kettl, 1999).

Una primera línea de fundamentos para las reformas se centró en el análisis del binomio Estado-gobierno e hizo énfasis en la necesidad de cambiar la naturaleza del Estado y en la urgente y permanente corrección de la *ineficiencia* económica y administrativa del gobierno (Kliksberg, 2002). Así, desde inicios de la década de 1980, los gobiernos nacionales que han impulsado reformas neoliberales para reconstituir políticamente y reestructurar en la práctica el papel del Estado y los ámbitos de acción del gobierno encontraron su sustento teórico y conceptual en los principios de la *Nueva Gestión Pública* (Hood, 1991; Osborne y Gaebler, 1994; Dunleavy y Hood, 1994; Osborne y Plastrick, 1999).

Después de un breve pero espectacular periodo de auge que abarca toda la década de los noventa y los primeros años del siglo XXI, la Nueva Gestión Pública ha empezado a recibir una serie de críticas que ponen en duda tanto su fortaleza teórica como su pertinencia política (Aguilar, 2010; Cejudo, 2011). Para autores como Dunn y Miller (2007) y Osbourne (2006), más que un nuevo paradigma en la disciplina de la administración pública, la Nueva Gestión Pública constituye solamente un conjunto de principios instrumentales -que representan más bien una definición operativa- que algunos de sus autores más representativos (Osborne y Gaebler, 1994) organizaron alrededor del lema “reinventando el gobierno” y que ofrecían respuestas a problemas prácticos que en ese momento enfrentaba la acción del gobierno.

En su definición más extrema, la Nueva Gestión Pública establece la superioridad de la racionalidad económica y administrativa del sector privado por encima de la del sector público, a partir del supuesto de que dicha racionalidad, aplicada a la producción y provisión

de bienes y servicios públicos, conducirá de manera automática a la mejoría en la eficiencia y la eficacia de la administración pública en la provisión de dichos bienes y servicios (ver Dunn y Miller, 2007; Osborne, 2006).

Aunque a las críticas que cuestionan su fortaleza conceptual se suman sus resultados deficientes en países desarrollados y menos desarrollados, la racionalidad instrumental y operativa de la Nueva Gestión Pública sigue teniendo una influencia importante en el ejercicio de la administración pública y en los alcances de la política pública en varios de estos países, a pesar de que algunas de las experiencias de su aplicación han ocasionado algunos efectos indeseables en su práctica (Cejudo, 2011). Algunos de estos efectos están relacionados con la aplicación a ultranza del adelgazamiento del gobierno mediante la privatización de bienes y servicios públicos, la excesiva desregulación de la actividad económica y financiera y la reducción de las políticas sociales a una mínima expresión posible en algunos países durante y después del proceso de ajuste ante los efectos de las crisis económicas de los setenta y los ochenta (ver Kliksberg, 2002; Masse, 2002; Reygadas, 2008). Inclusive algunos autores que han estudiado la aplicación exitosa de la racionalidad instrumental de la Nueva Gestión Pública en el caso paradigmático de Nueva Zelanda han advertido de las dificultades para su aplicación en los países menos desarrollados (ver Schick, 1998).

Aguilar V. (2010) ha argumentado que la desregulación constituye el “talón de Aquiles” de la Nueva Gestión Pública, pues la crisis financiera de 2009 mostró que es necesario volver a considerar la regulación de los mercados, especialmente el mercado financiero, debido a que en los años recientes ha mostrado ser una fuente de volatilidad económica y de inestabilidad social. Aunque en menor grado, la privatización de los bienes y servicios públicos también genera dudas, no tanto respecto al cumplimiento del criterio de eficiencia económica, sino respecto a criterios asociados a su “calidad institucional” (legalidad, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana). En cambio, el principio de costo-eficiencia de las acciones del gobierno (organizadas en programas y políticas) constituye un elemento de reconocido valor que vale la pena mantener, especialmente en los tiempos actuales de disminuidas fortalezas fiscales de los gobiernos producto de los ajustes neoliberales y neo-gerenciales.

Una segunda línea de razonamiento teórico se centra más bien en el *proceso* de gobernar y cuestiona no la ineficiencia administrativa y económica del gobierno, sino la *insuficiencia* del Estado y del gobierno en el proceso de dirigir a la sociedad en un contexto de profundas transformaciones propias de las sociedades modernas (Aguilar V., 2006, 2010, 2011). En contraste con el enfoque de la Nueva Gestión Pública, la *Nueva Gobernanza*, se centra en el necesario acompañamiento del Estado por parte de la sociedad organizada y en la *eficacia social* de las actividades de gobierno en la *solución de problemas sociales* y la *creación de oportunidades*. De hecho, para los autores de la Nueva Gobernanza, las decisiones sobre cómo gobernar no tienen un carácter necesariamente dicotómico, como lo señalan los seguidores de la Nueva Gestión Pública, pues estas decisiones sobre los modos más apropiados para gobernar las sociedades modernas deberían combinar las mejores características de los diferentes modelos, paradigmas o perspectivas, centrándose más bien en el “esto más lo otro” en lugar del “esto para sustituir lo otro” (ver Aguilar, 2010; Kooiman, 2004:193; Kooiman, *et.al.*, 2008).

Desde este punto de vista, al hablar de tendencias en la tarea de gobernar, es más apropiado entonces hablar de un *cambio* en el papel del gobierno, más que de una *disminución* del papel del gobierno, de tal manera que la redefinición del papel del Estado y del gobierno no convierte en obsoletas las formas tradicionales de gobernar, sino que reconoce que la solución de los problemas sociales requiere de la combinación de un número cada vez mayor de enfoques, instrumentos y actores sociales (Kooiman, 2004; Dussauge, 2009).

De esta manera, la *Gobernanza interactiva* o *Gobernanza sociopolítica* constituye una perspectiva teórica que ofrece un marco analítico de referencia para entender la naturaleza cambiante y diversa del papel del Estado y el gobierno en la conducción del proceso de gobernar, a partir del supuesto de que las sociedades modernas son gobernadas por una combinación de esfuerzos o *interacciones* de gobierno, las cuales constituyen *respuestas* a problemas -como la pobreza y el cambio climático- en sociedades que son esencialmente complejas, diversas y dinámicas, tal y como sucede con las sociedades modernas (Kooiman, 2004; Kooiman *et.al.*, 2008).

Esta perspectiva teórica, que tiene su base “en el desarrollo social y es particularmente atribuible a las crecientes interdependencias sociales” observadas en las sociedades contemporáneas, establece “diferentes formas de interacción sociopolítica como punto central en el que se establecen diferentes distinciones, tales como las que se dan entre auto-Gobernanza, co-Gobernanza y Gobernanza jerárquica y entre órdenes de Gobernanza, tales como el primer orden de Gobernanza, que implica la solución de problemas y la creación de oportunidades, el segundo orden de Gobernanza, que contempla las condiciones institucionales, y la meta-Gobernanza, que se refiere a los principios que gobiernan la propia Gobernanza” (Kooiman, 2004, p. 171). Así, la nueva Gobernanza hace énfasis en la solución de problemas y la creación de oportunidades a partir de las interacciones entre los actores públicos, privados y de la sociedad civil y parte del reconocimiento de la existencia de *distinciones* entre *modos* de Gobernanza y *órdenes* de Gobernanza (Aguilar, V. 2006).

Para entender la complejidad de la naturaleza de las interacciones que establecen los diversos actores, la nueva Gobernanza agrupa a estas interacciones en tres modos de Gobernanza. En el primer modo, denominado Gobernanza por autogobierno o auto-Gobernanza, toman lugar las interacciones sociopolíticas correspondientes a sistemas que solamente pueden ser gobernados por sus “modelos internos y auto-referenciados de organización y operación”; en términos prácticos, el autogobierno remite a sistemas en los que son los propios actores y no el gobierno los que atienden y aseguran el funcionamiento del sistema y la provisión de las necesidades de la ciudadanía de manera auto-sostenida (Kooiman, 2004, p. 180; Kooiman, *et.al.*, 2008).

En contraste, el segundo modo de Gobernanza, o Co-Gobernanza, pone el énfasis en la constitución de “formas organizadas de interacción” en la tarea de gobernar, en las que “los actores cooperan, se coordinan, se comunican sin un actor de gobierno central o dominante”; el aspecto central de este modo de gobierno radica en que los diferentes actores sociales “reúnen esfuerzos alrededor de un propósito común... y comprometen sus propias identidades y autonomía”, aunque de manera parcial, en el proceso de gobernar, a cambio de acuerdos mutuos, derechos y obligaciones (Kooiman, 2004, pp. 179-180; también Aguilar V., 2011; ONU-Hábitat, 2009).

Finalmente, el modo jerárquico de Gobernanza es usado para representar las típicas relaciones jerárquicas entre el Estado y la sociedad, en las que el primero se mantiene como el actor central y primario de la Gobernanza. El carácter jerárquico de este modo de gobierno no implica que desaparezcan las interacciones sociopolíticas; por el contrario, “los derechos y obligaciones de los actores sociales se organizan de acuerdo a unas responsabilidades supra ordenadas y subordinadas” y “las sanciones positivas sujetas a las intervenciones tienen un carácter altamente formalizado y están sujetas a garantías políticas y jurídicas” (Kooiman, 2004, pp. 179 y 183). Este modo de Gobernanza se distingue por la primacía de los sistemas de intervención pública en las cuestiones sociales y porque en la mayor parte de los casos las intervenciones se hayan frecuentemente enlazadas con algún tipo de marco legal, regulatorio, normativo o administrativo cuya observancia constituye una prioridad ineludible para el gobierno y los propios actores sociales (Kooiman, *et.al.*, 2008).

Vista como perspectiva de gobierno, la nueva Gobernanza o el gobierno interactivo o sociopolítico considera tres órdenes de Gobernanza que orientan el modo de gobernar en Gobernanza: el primero tiene que ver con el conjunto de interacciones, acuerdos o actividades de gobierno que establece la diversidad de actores públicos, privados y de la sociedad civil en la solución de los problemas sociales y en la creación de oportunidades sociales; el segundo reconoce el papel que juegan los *arreglos institucionales*⁶ en los que estas interacciones o actividades de gobierno se llevan a cabo; y el tercero incorpora la consideración de un conjunto de *principios* que sirven de guía a las actividades de gobierno. En la nueva Gobernanza el gobierno adquiere conciencia de “la necesidad de cooperar con otros actores sociales” y “las empresas privadas también reconocen (o les hacen reconocer) cada vez más sus responsabilidades sociales en áreas como la protección ambiental, la participación de los consumidores y en asuntos como la creación de empleos” (Kooiman, 2004, p. 173. También Williamson, 1987; North, 1992).

Así, mientras que en el primer orden de Gobernanza se pone énfasis en los aspectos procedimentales de gobierno y en el segundo orden la atención se centra en los aspectos estructurales de las interacciones de gobierno, en el tercer orden de Gobernanza se establece que ésta está sujeta a una serie de características y principios que hacen que la Gobernanza

⁶ El término *institución* se usa en el sentido de denotar los acuerdos, leyes, reglas, normas, creencias, procedimientos y organizaciones utilizadas por los actores para tomar decisiones (North, 1992; March y Olsen, 1997; Kooiman, et al, 2008).

sociopolítica o Gobernanza interactiva constituya un enfoque teórico adecuado para gobernar a las sociedades modernas (Aguilar, 2006; Kooiman, 2004; Kooiman *et.al.*, 2008).

Estas dos perspectivas -la Nueva Gestión Pública y la Nueva Gobernanza- de la acción de gobernar ofrecen a su vez dos enfoques distintos para abordar e implantar en los sistemas administrativos los principios y las herramientas de la Transparencia, la Rendición de Cuentas, la Gestión por Resultados y la Evaluación del Desempeño. Todos estos elementos son fundamentales para la propia Gobernanza contemporánea, como se explica en el resto de este capítulo. Por ello resulta necesario insistir, y abordar de manera particular, el papel que la dimensión organizativa del gobierno y de los sistemas administrativos tiene en la vigencia de todos estos principios de raíz democrática.

B. Gobernanza contemporánea: Re-uniendo políticas públicas y burocracias gubernamentales

La preocupación por la disociación de los estudios de política pública y los dedicados a estudiar a las organizaciones gubernamentales no es nueva. Por lo menos se le puede identificar desde los inicios de la década de 1970, o si se quiere, desde los primeros escritos en torno al trabajo de Max Weber en las décadas que siguieron a su muerte (Gil Villegas, 2000). Para los fines de este trabajo, vale ubicar la disociación referida en los años setenta, pues sería difícil señalar estudios de política pública anteriores a la década que va de 1960 a 1969. Tal disociación se refiere a lo que Guy Peters ha definido como una separación creciente:

Por desgracia, existe una separación cada vez más grande entre el análisis de las políticas públicas y el estudio de las organizaciones públicas (y privadas). Esta separación se observa tanto en los cursos académicos como en las instituciones universitarias y en gran parte de los trabajos que abordan el tema (Peters, 1994, p. 42).

La distancia entre ambos objetos de análisis no es, sin embargo, fortuita o casual. Existen diversas razones que explican cómo cada uno fue dando substancia a una línea de indagación propia que no requirió, por lo menos por algún tiempo, incluir los intereses o cuestiones analizadas por la otra. Siguiendo a Peters (1994) y a Villoria (1997), durante los años setenta y ochenta del siglo XX tuvieron lugar diversos fenómenos que pusieron en el

centro de la atención de políticos y académicos los problemas de insuficiente capacidad de respuesta y de costes elevados y crecientes que las actividades gubernamentales mostraban. La multireferida crisis fiscal del Estado o crisis del Estado del Bienestar (Offe, 1991) reveló las contradicciones entre las necesidades crecientes de control y regulación del capitalismo avanzado y la igualmente necesaria limitación de las actividades públicas para no afectar la libertad de acción de los factores de la producción.

De acuerdo con la teoría de sistemas de Luhmann (citado por Villoria, 1997, p. 20), el sistema de servicios y beneficios del Estado de Bienestar irrumpió en el sistema de autoreproducción del modo capitalista de producción, violentando su propia lógica y dinámica. Por todo ello, se requirió de un ajuste entre ambos sistemas y las principales medidas correctivas se dirigieron hacia los puntos de mayor disfuncionalidad (e.g. reducción del déficit público, eliminación de gastos y servicios, ajuste funcional de las burocracias gubernamentales, privatización, etc.). Hasta antes de este desajuste, la propia dinámica en la que se sustentó el crecimiento continuo de las actividades gubernamentales no hizo necesario analizar bajo un mismo enfoque lo que los gobiernos hacían y lo que eran las administraciones. El *locus* y el *focus* de la administración pública eran las dos caras de una misma moneda, pero que no podían mirarse al mismo tiempo (Bañón, 1997).

De esta forma, o bien se atendían los aspectos relativos al proceso de diseño e implantación de las políticas (*the politics of policy*); o bien se estudiaban las pautas de funcionamiento de las organizaciones públicas y los vínculos entre los niveles políticos y los administrativos (*the politics of bureaucracy*). Tal y como señala Peters (1994), esta separación dio lugar a que los estudios sobre políticas públicas no interfirieran con los dedicados al estudio de las burocracias. De ahí que enfoques como el de la elección pública, (Shepsle & Bonchek, 2005), no considerasen siquiera en términos conceptuales las limitaciones efectivas de la ejecución de políticas y programas en la determinación del comportamiento “maximizador del presupuesto” que se atribuye a las burocracias públicas.

Fue hasta que los enfoques revisionistas identificaron que las causas del déficit fiscal eran una combinación de políticas desarticuladas y burocracias “obesas” que se hizo evidente que los dos lados eran, en esencia, una sola y única moneda. Esta suerte de síntesis conceptual ha replanteado las perspectivas de la investigación en administración pública. En contraste

con el pasado inmediato, las dos tendencias dominantes en la investigación político-administrativa -análisis de políticas y análisis de las organizaciones públicas- convergen continuamente hacia enfoques y objetos similares. De ahí que un replanteamiento metodológico de la disciplina se muestre como un paso inevitable de cara al futuro inmediato. Tal replanteamiento implica, asimismo, volver al punto de partida de la disciplina. O lo que es lo mismo a cuestionar, una vez más, ¿para qué una ciencia de la política y la administración? A diferencia de otras disciplinas, la Ciencia Política y de la Administración tiene un vínculo de dependencia hacia su objeto de estudio que le impone, por igual, límites a la indagación teórica y práctica.

Esto es, las especulaciones en torno a sus objetos de análisis hacen poco usual referirse a formas y fenómenos que no existen en la realidad, salvo aquellas del pasado de los que da cuenta la historia.

Pero, en todo caso, lo importante aquí es insistir en la necesaria observación que el análisis político y administrativo debe asumir como punto de partida para la indagación. Esto, no obstante, no significa recurrir a un empirismo extremo en el que se haga a un lado toda elaboración descriptiva o analítica anterior. Por el contrario, las posibilidades de un análisis efectivo pasan por la consideración de lo que comúnmente se conoce como “el estado de la cuestión” (Lynn y Wildavsky, 1999). Siendo así, y para los fines de este trabajo, cabe ahora hacer una primera propuesta de enfoque. Siguiendo las principales líneas de crítica y revisionismo planteadas en la primera parte de este trabajo, toda aproximación al estudio de fenómenos administrativos debe:

- a) Considerar el contexto en el que tienen lugar. Esto no es más que “traer de vuelta al Estado” y a los sistemas sociales (Evans, Rueschmayer y Sckópol, 1985, p. 12);
- b) Asumir el carácter público y “estatal” -en el sentido weberiano del término- de los fenómenos que se estudian; y
- c) Entender que, pese a los dos rasgos anteriores, se trata de un tipo de acciones, de organizaciones y de fenómenos que coexisten con otros varios, con los que interactúan y se influyen mutuamente.

1. El nuevo entorno social: globalización y modernidad

Un tema que parece dominar hoy día la mayoría de los debates sobre el papel del Estado en la satisfacción de las necesidades económicas y sociales es el de la globalización. Globalización ha venido a constituirse en una suerte de metaconcepto al cual cabe hacer referencia para explicar casi cualquier cambio político, económico o social (Ianni, 1996; Beck, 1998). La globalización sirve así para entender los efectos catastróficos de los desajustes en los sistemas financieros, la presencia de bienes producidos en cualquier parte del mundo en la mayoría de los mercados nacionales y regionales, y las propias tendencias hacia la democratización plena del orbe (Giddens, 1993; Nohlen, 1988).

Empero, una parte substancial de estas elaboraciones muestra que la categoría de “globalización” es más una condición dada *ex ante facto* que un verdadero factor para explicar los cambios aludidos. Sin pretender negar la validez o la utilidad del concepto, conviene hacer más explícito su sentido para así poder utilizarlo sin complicaciones en el análisis de los cambios administrativos. Por Globalización se entiende, sobre todo, “la intensificación de las relaciones sociales en todo el mundo por las que se enlazan lugares lejanos, de tal manera que los acontecimientos locales están configurados por acontecimientos que ocurren a muchos kilómetros de distancia o viceversa” (Giddens, 1993). En la dinámica de esta intensificación de las relaciones sociales, los factores de mayor impacto son la valorización mundial del capital, la adopción global de decisiones, la localización de recursos a escala óptima mundial, la financiación mundial, el mercado mundial y el desarrollo tecnológico (Giddens, 1993, p. 70).

Pero esta lógica expansiva de los fenómenos no es todo lo amplia que se supone. En primer lugar, se trata de fenómenos esencialmente económicos y relativos a la difusión de tecnologías, a la búsqueda de nuevos mercados, de producción y consumo por igual; y a la diversificación que realizan los principales productores a escala internacional; es decir, las grandes empresas multinacionales. En segundo lugar, el soporte de la expansión productiva de las multinacionales se encuentra en la conformación simultánea y concomitante de sistemas y redes de sistemas financieros, en la que las propias multinacionales juegan un papel determinante. En tercer lugar, la intensidad del proceso de globalización no es uniforme para

todos los países, ni para todos los sectores y organizaciones. Es más intensa en las regiones y sectores más dinámicos (Drache y Boyer, 1996).

En el centro del enfoque “globalizador” subsiste la dicotomía *centro-periferia* que se creyó podría ser superada (Mény y Wright, 1985). Esto no lleva sino a corroborar la persistencia de patrones de desigualdad en el ámbito mundial, tal y como la concentración del comercio mundial en unos cuantos países e industrias da cuenta (Drache y Boyer, 1996). De ahí que sea necesario, entonces, aceptar con cautela las afirmaciones “globales” sobre el cambio en las sociedades contemporáneas.

Por lo que toca a las organizaciones públicas, la forma más propicia de considerar los fenómenos más generales de cambio es distinguir, primeramente, entre los ajustes que se dan en la sociedad y la economía (transformaciones del entorno), y luego los cambios al nivel de los sistemas políticos y su consiguiente afectación de los subsistemas político-administrativos. Se tienen así, de un lado, las transformaciones derivadas de la evolución de los sistemas de relaciones sociales de producción (Lipietz, 1987) y del otro, la agudización de las tensiones inherentes a los sistemas democráticos de gobierno (Aguilar V., 2001).

2. Cambio global significa cambio organizativo

El modelo de producción capitalista puesto en marcha después de la Segunda Guerra Mundial, sustentado en la continua expansión de mercados, enfrentó durante la década de 1970 la primera de sus crisis. Si bien los rasgos más agudos de esta crisis se hicieron patentes a partir de la crisis del petróleo y del abandono del sistema de Bretton Woods, en sus raíces se trató del agotamiento de la posibilidad de mantener los ritmos de producción y consumo hasta entonces alcanzados.

El capitalismo se vio enfrentado a la saturación de sus mercados y a la inflexión de las curvas de rendimientos marginales o lo que ha venido a llamarse el “*profit squeeze*” (la reducción de utilidades). La búsqueda continua de mejores utilidades marginales que surgió a partir de entonces, ha llevado a la fragmentación de los procesos productivos -distinguiendo las fases más intensivas en capital de las más intensivas en mano de obra-, a la producción a

escala global y a la constitución de redes mundiales de comunicación e intercambio (Castells, 1989).

La reestructuración de los procesos productivos conllevó aparejada también la modificación de las estructuras de orden organizativo. Por citar un caso, el “*just-in-time*” japonés no sólo dio lugar a la superación de los modelos fordistas de producción (Lipietz, 1987), sino que también propició la aparición de nuevos tipos de organización empresarial que debieron ajustar su operación a las nuevas condiciones de los mercados emergentes de producción y consumo. Estas últimas mutaciones, las relativas al entorno organizativo, han sido el objeto de análisis de la enorme y siempre creciente literatura que trata sobre los nuevos modelos de gestión empresarial, el *management* del siglo XXI, etc. En los múltiples análisis, diagnósticos y teorías resultantes de esta literatura se hace énfasis en la necesidad de aumentar *ad infinitum* la eficiencia, la productividad y el impacto de la gestión sobre el desempeño general de las organizaciones (Peters, 1994). Se tiene, entonces, y como consecuencia última, que el “*profit squeeze*”, que dio lugar primeramente a la reorganización del proceso productivo, domina ahora el diseño y funcionamiento empresarial en su conjunto (Drucker, 1985).

La tendencia a la modificación de las estructuras organizativas alcanzó el ámbito gubernamental no únicamente a partir del “*fiscal squeeze*”, como suele asumirse en los estudios que toman como punto de partida a O’Connor (1973) y Offe (1991). Si bien, la así denominada crisis fiscal de Estado constituye el punto de referencia esencial para explicar los grandes proyectos de redimensionamiento de los aparatos públicos, hay algunos otros elementos que forman parte de la misma problemática y que ofrecen evidencias distintas. Siguiendo a Newton (1981), al inicio de los años setenta los gobiernos locales en Estados Unidos y Europa Occidental enfrentaron una crisis de carácter financiero anterior a la propia crisis fiscal de los Estados-nación.

La escasez de recursos y el aumento continuo de las demandas de bienes y servicios obligó a que las corporaciones locales diseñaran estrategias innovadoras para la gestión financiera y la prestación de servicios (Carrillo, 1991). Los efectos organizativos de estos

ajustes se reflejaron en las nuevas formas y arreglos institucionales e inter-organizativos para la gestión cooperativa de programas y recursos (Gomá y Brugué, 1994; Agranoff, 1986)⁷.

Claro está que resaltar la naturaleza organizativa de las tareas gubernamentales puede parecer una verdad de Perogrullo o demasiado obvio para cualquier analista de asuntos públicos. Sin embargo, tal obviedad desaparece o se diluye cuando se consideran los problemas de coordinación y de baja eficacia que la literatura en el tema ha venido resaltando en las últimas tres décadas y que han buscado ser resueltos mediante el uso de redes y sistemas de política pública (Arellano, Cabrero y Del Castillo, 2000).

Siguiendo a Arturo del Castillo (2000), tres factores explican y justifican plenamente el carácter organizativo de los sistemas administrativos, y, en la misma medida, de todos los procesos que pretenden modernizarlos:

- i) La necesidad de una coordinación creciente.- la posibilidad de resolver problemas públicos exige la acción de participantes de distintos niveles decisorios y de una variedad de unidades organizacionales funcionalmente especializadas.
- ii) La naturaleza multi-dimensional y multi-variable de los problemas sociales.- Muy pocos problemas pueden ser atendidos por una o pocas organizaciones aisladas. Es difícil pensar en un solo proceso de políticas en que una sola organización tenga el control total de la información y que coordine las diferentes tareas que demanda la atención de cualquier problema social.
- iii) La interdependencia que afecta las decisiones públicas y la racionalidad burocrática.- Las decisiones gubernamentales deben considerarse como la conjunción de varias organizaciones que enmarcan las políticas públicas y que configuran una esquema conformado por múltiples formas de racionalidad. Las organizaciones de gobierno no deben ser concebidas sólo como actores en sí mismo con intereses y espacios de poder que defender, sino también como instancias que dependen y son afectadas por las acciones y propósitos de otras organizaciones.

⁷. - No está por demás anotar aquí el hecho de que el movimiento de “reinención” del gobierno se ha servido del cúmulo de experiencias y ensayos habidos a lo largo de cuatro lustros para proclamar la existencia de un nuevo tipo de gobiernos locales (Campbell and Fuhr, 2004).

3. Modernización de lo público: la transparencia y la rendición de cuentas como conceptos centrales

El acrecentamiento de la competencia entre gobiernos locales *versus* gobiernos regionales y centrales por los cada vez más escasos recursos fiscales impulsó una tendencia adicional dentro del movimiento de reforma de las organizaciones públicas. Ante la necesidad de mostrarse eficientes y productivas, las organizaciones públicas y sus administradores volvieron la mirada hacia los éxitos relativos que la administración privada había acumulado a lo largo de las dos décadas que van de 1970 a 1990. La asimilación de técnicas “gerenciales” y la implantación de modelos empresariales substanció lo que ha venido a conocerse como el paso del “administrador al gerente público” (Cabrero, 1995). Esta tendencia, cuyos efectos han sido evidenciados con más fuerza que los derivados de la crisis financiera local, ha contribuido igualmente a modificar las concepciones de lo público y lo gubernamental (Hauffler 2001, Bozeman, 1998).

Las anteriores concepciones de lo público y lo gubernamental, que tendían a primar el carácter benefactor y universal de las actuaciones de los gobiernos y sus organizaciones y en las que la búsqueda del “bien común” y el “interés general” eran argumentos suficientes para omitir cualquier valoración a partir de criterios de eficiencia o eficacia, han sido abandonadas parcialmente. La incorporación de visiones, métodos y técnicas de lo privado permiten distinguir ahora los aspectos instrumentales de los fines de las organizaciones y los programas públicos (OCDE, 1997).

Aunque estas organizaciones y programas conservan esta misión de bien común y de interés colectivo, su desempeño es valorado a partir de la idea de que “los fines ya no justifican los medios” y se requiere ahora un uso responsable, eficiente y eficaz (resultados valorados a partir del cumplimiento o incumplimiento de los objetivos perseguidos). En tal contexto de ajuste, la Transparencia y la Rendición de Cuentas se tornan como las dimensiones centrales para resolver la demanda antes planteada, aún cuando ambas nociones no provengan directamente de la discusión del proceso de modernización, sino que son más bien cuestiones de corte democrático (Bresser, 1999). En este sentido, y tal y como una buena cantidad de autores e instituciones ha reconocido de diversas formas, al tratar de definir y aplicar los conceptos de Transparencia y Rendición de Cuentas surge de inmediato la tensión

respecto a qué es exactamente lo que se está haciendo; pues la multiplicidad de aspectos, dimensiones y factores que entran en juego es tan amplia, que puede llevar al olvido de los propósitos que se persiguen, en el mejor de los casos, y a la confusión y mezcla de intereses, en el peor de ellos (Schedler, 2008; Vergara, 2008; Velasco, 2011).

A esta confusión contribuyen, en buena medida, los orígenes democráticos y pluralistas de los dos conceptos. Como bien señalan Schedler (2004) y Emmerich (2004), la transparencia y la rendición de cuentas se encuentran en el corazón mismo de la Teoría de la Democracia y su desarrollo, a lo largo de los siglos, ha estado siempre vinculado con la idea de dotar a los gobernados de medios de control y vigilancia hacia lo que hacen los gobernantes.

En el caso particular de A. Schedler, éste ubica el origen mismo del concepto en la idea de los autores federalistas de la Revolución Norteamericana de fines del siglo XVIII, cuando afirmaban que todo poder creado requiere de inmediato ser controlado, a fin de evitar su abuso (Schedler, 2008, p. 9). Se tiene, por tanto, que asegurar la publicidad de los actos y decisiones que llevan a cabo quienes ostentan el poder y la autoridad, para actuar en nombre de la colectividad y de los individuos que la conforman y que son el origen mismo del poder para gobernar.

Para G. Emmerich, “La transparencia y la rendición de cuentas dan legitimidad y credibilidad al sistema político democrático, permiten vigilar que éste sirva al bien común, y contribuyen a que gobernantes, legisladores y funcionarios públicos atiendan al interés general antes que a sus intereses particulares” (Emmerich, 2004, p. 67). Con ello, se pretende evitar que el ejercicio del poder se convierta en una sucesión de actos individuales de quienes lo ostentan, y se limiten las tentaciones egoístas que caracterizaron los regímenes monárquicos absolutos del pasado remoto y los autoritarismos del pasado reciente.

Ahora bien, tal amplitud de propósitos asociados a la transparencia y a la rendición de cuentas y su relación directa con nociones igualmente abiertas a interpretación, como la idea de “bien común” y la de “interés general”, llevan a pensar que ambos pueden significar el todo o la nada, según se quiera acotar su uso a la relación entre ciudadanos y funcionarios electos, o a la publicación de informaciones diversas sobre lo que hace el gobierno. De ahí

que resulte necesario, para fines puramente explicativos, tratar de establecer un sentido básico o esencial de estos dos importantes conceptos, y los ámbitos en que se pueden aplicar; sin que esto signifique una definición limitativa. De lo que se trata es de sentar las bases de un entendimiento general de las nociones, que luego sirva para su utilización en contextos y circunstancias específicas.

Para que esto sea posible resulta necesario distinguir, en primer término, ambos conceptos. La primera y más grave confusión emana justamente de considerar a la transparencia y a la rendición de cuentas como sinónimos o, cuando menos, como expresiones intercambiables entre sí. Su uso vinculado requiere ser explicado a partir del hecho de que ambos se aplican a un mismo objeto de análisis, a una misma pieza de la realidad; pero con implicaciones diferentes y no necesariamente idénticas. Ambos, transparencia y rendición de cuentas, comparten un problema conceptual: son raramente definidos con precisión, y tienden a significar muchas cosas para mucha gente. De igual forma tienden a ser definidos bajo la premisa de que “la reconoces en cuanto la ves”. Por lo menos de manera más reciente, la transparencia ha recibido más atención práctica que conceptual. En contraste, el concepto de rendición de cuentas ha sido analizado y profundizado desde diversas perspectivas. Aún así, uno sigue interesado en comprender si es que la transparencia genera rendición de cuentas y cómo lo hace, por lo que es crucial distinguir antes que integrar las dos ideas (Fox, 2007; p. 665).

Desde una perspectiva estrictamente descriptiva, el concepto de transparencia aplicado al ejercicio gubernamental, se entiende como un rasgo o característica de la actuación de las organizaciones públicas y de quienes las conforman y hacen funcionar. Siguiendo a Jonathan Fox (2007), la transparencia se refiere a la existencia o no de información -y de sistemas que la producen- sobre lo que son, hacen, utilizan y producen las dependencias de gobierno o, incluso, sobre actos o productos de actores privados (es el caso de las informaciones sobre el uso privado de recursos públicos, sobre la generación de riesgos potenciales a la salud y el medio ambiente, o sobre las características de bienes y servicios y su efecto en quienes los consumen –las etiquetas de prevención). Es, en esencia, el acceso público a datos o información.

En este sentido, la transparencia no implica o requiere que haya una relación de intercambio y exigencia entre el ente o personas que hacen accesible la información y quienes la utilizan, si es que alguien la llega a utilizar. Por ello, como también señala J. Fox, es posible hablar de dos tipos de transparencia, la “opaca” y la “clara”. La transparencia “opaca” ocurre cuando la información que las organizaciones producen y ofrecen no describe cómo trabajan realmente, o cómo se adoptan decisiones en su interior, o cómo manejan y se adaptan a los efectos de ellas. Se trata, fundamentalmente, de datos aislados o de informaciones que no constituyen descripciones puntuales o certeras del trabajo organizacional. Pueden ser grandes cantidades de datos que se publican regularmente, pero que sólo aportan un entendimiento parcial de fenómenos igualmente incompletos o insuficientes (Fox, 2007; p. 667). Ejemplos de este tipo de transparencia opaca son las innumerables estadísticas que se publican sobre el ejercicio del gasto público, o sobre las acciones individuales de funcionarios públicos y de programas, en periodos y áreas geográficas específicas.

La transparencia “clara” se refiere tanto a “políticas de acceso a la información como a programas que revelan información confiable acerca del desempeño institucional, señalando las responsabilidades de cada funcionario; así como el destino final de los fondos públicos. La transparencia clara arroja luz sobre el comportamiento institucional, lo que permite que los actores interesados en ese desempeño (tales como diseñadores de políticas públicas, líderes de opinión y beneficiarios de los programas) puedan definir y desarrollar estrategias de mejora o cambio constructivo” (Fox, 2007, p. 667). Ejemplos de esta transparencia pueden ser aquellos documentos que definen de forma amplia los objetivos y los componentes de una política pública o un programa, y establecen las pautas y recursos que los responsables habrán de utilizar para lograr sus fines. Pueden ser también los informes de evaluación de instituciones, políticas, programas y presupuestos elaborados por dependencias públicas, por organizaciones civiles o por universidades.

En contraste a lo dicho hasta ahora, el concepto de Rendición de Cuentas hace referencia a una relación vinculante y activa entre dos partes que se relacionan justamente a partir del derecho de una de ellas –los ciudadanos, sus organizaciones, o los órganos de vigilancia y control en el caso de las relaciones dentro del gobierno- y la obligación de la otra de atender las peticiones, reclamos y requerimientos que se le presenten. La relación se substancia y concreta en dos hechos concretos: “[...] en esencia, en el ámbito político,

afirmamos que la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*)” (Schedler, 2004; p. 12).

De esta manera, la Rendición de Cuentas no se limita a la producción de información. Constituye una interacción constante entre gobernantes y gobernados que puede implicar diferentes grados de intensidad en el uso de los elementos informativos; a veces con un sentido estrictamente descriptivo, en otras como justificación de lo decidido y realizado por los gobernantes; y en otras más, como medio de sanción o castigo (Schedler, 2004; p. 13).

La idea de una democracia de calidad no deja de ser sino la consecuencia de clarificar cuáles son los principios básicos que sostienen el sistema democrático, y de tratar de desarrollar qué componentes institucionales, normativos y culturales son necesarios para que dichos principios no sean traicionados en el funcionamiento real de las democracias existentes. Así, según Dahl, la democracia parte de un principio, el de que todos los miembros de la comunidad política deben ser tratados -bajo la Constitución- como si estuvieran igualmente cualificados para participar en el proceso de toma de decisiones sobre las políticas que vaya a seguir la asociación.

Y, de ahí, surgen unos criterios que marcan el camino a una democracia de calidad, que son: 1. La participación efectiva; 2. Elecciones libres y justas con igualdad de voto; 3. Alcanzar una comprensión ilustrada de las políticas existentes y de las alternativas relevantes y sus consecuencias posibles; 4. Ejercitar el control final sobre la agenda del sistema y del gobierno; y 5. La inclusión de los adultos, o la plena concesión de sus derechos de ciudadanía, con la consiguiente profundización democrática.

Cada uno de estos criterios exige unas instituciones adecuadas para que puedan realizarse y estas instituciones, a su vez, incentivan buen gobierno. Por ejemplo, la participación efectiva tiene instrumentos como el referéndum o los jurados ciudadanos o los planes estratégicos participativos o la gestión pública en redes con el sector no gubernamental y el mercado que pueden promover buen gobierno.

Pero la participación efectiva requiere transparencia e información suficiente y relevante. La igualdad de voto exige leyes electorales y sistemas de financiación partidista justos, así como estructuras que aseguren el funcionamiento independiente del régimen electoral, pero es indudable que sin unos medios suficientemente plurales

y libres no será posible tal igualdad de voto. La comprensión ilustrada de las políticas y el control de la agenda del sistema exigen un gobierno abierto y que rinde cuentas, con leyes de transparencia y organizaciones y procesos que aseguren su respeto (Villoria y Arribas, 2012, pp. 2-3).

Siguiendo nuevamente a Jonathan Fox, en la Rendición de Cuentas se puede hablar de dos tipos de interacciones: la rendición “suave” o ligera, y la “dura” o estricta (Fox, 2007; p. 668-669). La diferencia entre una y otra pasa por la existencia y uso efectivo de mecanismos de sanción. En el caso de la “rendición suave”, la relación entre gobernantes y gobernados se configura como interacciones en las que no cabe la posibilidad de castigo hacia las instituciones o sus funcionarios; si bien implican la necesaria presentación de cuentas y su justificación por parte de quienes están obligados a hacerlo. La “rendición dura” se concibe a partir de la posibilidad efectiva de que, a juicio de quienes reciben las cuentas presentadas, se puedan aplicar acciones correctivas, disciplinarias y de otro orden por los resultados presentados o por las evidencias ofrecidas.

Hechas estas precisiones, la rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna (Ugalde, 2002). Una segunda precisión que requiere hacerse al uso de los conceptos de transparencia y rendición de cuentas pasa por la propia interrelación entre ambos; o lo que es lo mismo, las cuestiones y aspectos que explican en alguna medida la tan estrecha vinculación que se da entre uno y otro. Es digno de mención que, en realidad, ambas nociones no nacieron juntas, y ni siquiera han tenido un uso asociado a lo largo del tiempo.

En el caso de la transparencia, su relevancia como asunto de interés público se ubica en todas aquellas coyunturas en las que la necesidad de contar con mayor información se hizo presente (Fung *et.al.*, 2004), y adoptó casi siempre la forma de un instrumento de regulación dirigido a prevenir riesgos y a publicitar contenidos que llegaron a ser considerados relevantes. Es la idea contenida en la expresión “Derecho a saber”, que tuvo importantes

efectos regulatorios en Europa y Norteamérica, en las décadas inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial. El “derecho a saber” llevó al cumplimiento de obligaciones de publicar información respecto al contenido de alimentos, medicinas y otros bienes de consumo masivo, y a la integración de bancos de información sobre operaciones industriales, financieras, y sobre la utilización de sustancias peligrosas y el manejo de residuos tóxicos (Fung *et.al.*, 2004; p. 5-6).

Como señalan Fung *et.al.*, no fue sino hasta la década de 1980 cuando los sistemas y mecanismos de transparencia adquirieron un nuevo ímpetu e importancia, derivados de las preocupaciones públicas por las crecientes evidencias de incapacidad gubernamental para asegurar el cumplimiento de las leyes y la protección de los ciudadanos, las empresas y del medio ambiente (Fung *et.al.*, 2004; p. 6 y ss.). La transparencia adquirió, por tanto, el carácter de una defensa para conocer y, eventualmente, corregir las así llamadas “Fallas del Estado” (Ackerman, 2004), pero también para abordar e intentar solventar los efectos que al interior de los gobiernos producen las asimetrías de información y la autonomía extrema de los agentes públicos (Vergara, 2008).

Por lo que toca a la Rendición de Cuentas, su presencia histórica es igualmente significativa o incluso mayor a la de la Transparencia. La idea misma de que, quienes gobiernan pueden ser llamados a cuentas, se ubica en una buena parte de los textos políticos desde fines del Siglo XVIII, y en la mayoría de las Constituciones de inspiración liberal y democrática que han sido promulgadas desde entonces. Pero la rendición de cuentas no implicó siempre la publicidad o la visibilidad de los actos de autoridades, o del contenido de las respuestas ofrecidas a los requerimientos de ciudadanos o de otras instancias de gobierno. La rendición de las cuentas podía incluso limitarse a lo que la autoridad demandada consideró en cada momento pertinente informar u ofrecer como evidencia. Piénsese, por ejemplo, en la tradicional rendición de cuentas que los Presidentes mexicanos practicaron durante la mayor parte de Siglo XX, bajo la forma de los informes presidenciales enviados al Congreso cada 1º de septiembre. Lo dicho por el Presidente y su administración era todo lo que podía discutirse. Cualquier otro tipo de información, por relevante o significativa que fuera, quedaba al margen del proceso de rendición de cuentas.

Luego entonces, la estrecha relación que hay a principios del Siglo XXI entre Transparencia y Rendición de Cuentas parece configurarse como una feliz coincidencia provocada por la necesidad de contar con los beneficios que cada una ofrece, para abordar de manera integral los desafíos de la Gobernanza contemporánea (Aguilar, 2006). Esto no es otra cosa más que afirmar que la transparencia sin rendición de cuentas resulta inocua; y que la rendición de cuentas sin transparencia impide la necesaria contrastación de opiniones y posturas ante evidencias que pueden ser cuestionables.

El bajo rendimiento de los gobiernos democráticos nuevos puede deberse a que en el pasado se concentró la atención social en el proceso electoral más que en el gubernativo, por lo que no se construyeron las capacidades requeridas para que las democracias estuvieran en aptitud de gobernar [...] el ejercicio legalmente respetuoso de los recursos públicos, que se traduce en bloquear cualquier forma de patrimonialismo y corrupción, *el acceso a la información sobre la actuación del gobierno y las condiciones de la sociedad, así como la rendición de cuentas al público ciudadano* mediante la cual los gobernantes informan y justifican las razones que sustentan las decisiones del gobierno y los resultados alcanzados por su acción (Aguilar, 2006. Las citas provienen de las páginas 39 y 42. Las cursivas no están en el original).

Ahora bien, aún cuando la combinación de las dos nociones resulta virtuosa y positiva, en términos prácticos ello no se ha traducido en una aplicación única o simple. Por el contrario, la búsqueda simultánea de la transparencia asociada a la rendición de cuentas ha implicado posiciones sociales diversas y configuraciones organizativas múltiples. Esto es, la aplicación de ambos conceptos como principios de actuación está demostrando ser más compleja de lo esperado, tanto en términos de lo que significa para quienes demandan sus beneficios y efectos, como para quienes están obligados a producirlos.

El cuadro 1 ofrece una visión esquemática de estas cuestiones. Siguiendo lo señalado por Jonathan Fox (2007), y teniendo en consideración los componentes de la rendición de cuentas destacados por A. Schedler (2004), de la combinación de las opciones o variaciones prácticas de ambos principios resulta una matriz con cuatro potenciales configuraciones socio-organizativas, definidas como contextos de la A a la D en el cuadro 3. Valga decir, desde ahora, que las cuatro posibilidades constituyen, en el mejor de los casos, visiones

alternativas de la Gobernanza posible que resulta de la aplicación de complejos marcos normativos y de comportamientos sociales dispersos y ajustados a contextos sectoriales o territoriales específicos.

Cuadro 3. Vínculos entre Transparencia y Rendición de Cuentas

		Rendición de cuentas	
Transparencia		Suave	Dura
	Opaca	A	B
	Clara	C	D

Fuente: elaboración propia a partir de J. Fox, cuadros 1 y 2 (2007; pp. 668-9) y A. Schedler, figura 1 (2004; p. 13).

Aplicando, entonces, la combinación de variables, la configuración A se concibe a partir de la idea de un contexto social en el que las demandas de información pública son dispersas y no centradas en un entendimiento claro y amplio de la actuación de las instituciones y de los efectos de sus políticas. De ahí que la producción opaca de datos e información por parte de las instituciones públicas sea suficiente. Las dependencias y su personal se limitan a producir la información señalada como mínima por el marco normativo, si bien dando respuesta a peticiones específicas de ciudadanos, organizaciones y medios de comunicación.

En este contexto dominado por la vaguedad, resulta innecesario –para algunos podría ser hasta inconveniente- contemplar la aplicación de sanciones o castigos a los responsables políticos y administrativos, más allá de la denuncia individual o su tratamiento aislado en los medios de comunicación. Las posibilidades de corrección o enmienda de las actuaciones públicas son limitadas. Esta configuración A puede considerarse como la menos sólida o avanzada en términos de su contribución a la Gobernanza.

La configuración B deriva de la existencia de mecanismos efectivos de castigo y sanción para los responsables públicos, a partir de las cuentas o informes que presenten a la sociedad y a otras instancias de control o vigilancia. El desarrollo de los sistemas de información se mantiene limitado, fundamentalmente por el desconocimiento o desinterés de ciudadanos y empleados públicos por alcanzar un entendimiento comprensivo de las instituciones y sus procesos de trabajo. La aplicación de sanciones y correctivos a las actuaciones adopta la forma de casos individuales –casos “demostrativos”, ejemplares o

“chivos expiatorios”-. Los efectos de estas actuaciones correctivas suelen limitarse a las circunstancias en que se presentaron los casos; aunque también pueden llevar a estrategias de mayor alcance, como la presentación de iniciativas legislativas o la creación de reglamentos, centrados en corregir o prevenir los comportamientos identificados como indebidos o indeseables durante la discusión de las situaciones expuestas.

La configuración C se presenta como un escenario de elevada cohesión social y potencialmente como un contexto de colaboración y diálogo entre Sociedad Civil y gobierno. En este caso, las organizaciones sociales comparten con los funcionarios públicos un interés abierto por entender el funcionamiento de las instituciones y por medir los efectos directos e indirectos de su actuación. A partir de este interés compartido, las solicitudes de información y los ejercicios de producción de datos y de rendición de cuentas muestran un mayor nivel de sofisticación. Las interacciones se basan igualmente en la comunidad de propósitos, lo que limita o impide la aplicación de correctivos en el sentido punitivo del término.

Finalmente, la configuración D plantea la posibilidad de un uso amplio y efectivo de todos los medios, y el logro de todos -o la mayoría- de los propósitos asociados a la transparencia y a la rendición de cuentas. Es, por decirlo en términos económicos, un equilibrio social cercano al óptimo. Aquí, las solicitudes de información y los ejercicios de rendición de cuentas se basan en conceptualizaciones extensas de los fenómenos sociales y de los medios institucionales para su atención. Se conciben, con relativa precisión, las faltas y desviaciones, y se distinguen los errores u omisiones involuntarias de las intencionalidades dolosas. La estructura de sanciones no es limitativa, sino que puede contemplar por igual castigos, sanciones menores, premios y hasta recompensas por “buen desempeño”. Claro está, que todo ello se limita al ámbito de ocurrencia de los intercambios, sea éste de tipo institucional (una sola organización), sectorial (una política pública específica) o territorial (una ciudad, un municipio o una región o entidad federativa).

Vistas desde otra perspectiva, las cuatro configuraciones podrían constituir un continuo deseable, que partiría necesariamente de A hasta llegar a D, pasando alternativamente por B o por C. La ruta que tocaría los cuatro puntos sería, por definición, la más compleja y la más tortuosa en términos sociales e institucionales. Para J. Fox, la combinación de las variaciones de cada principio ha llevado a un continuo que inicia con la

producción y diseminación simple de información (transparencia opaca solamente), a un configuración intermedia caracterizada por la incorporación paulatina de medios de sanción (transparencia clara con rendición de cuentas suave); llegando a un escenario avanzado de aplicación de castigos (rendición de cuentas dura como rasgo definitorio principal) (Fox, 2007; p. 669).

Habiendo hecho estas dos distinciones generales sobre el uso, alcance y efectos de la combinación de los principios de Transparencia y Rendición de Cuentas, corresponde ahora desglosar las dimensiones y aplicaciones en que toman forma dentro del trabajo de organizaciones y funcionarios gubernamentales. Como conceptos centrales y cotidianos de las actividades de las organizaciones públicas, la transparencia y la rendición de cuentas han debido ser objeto de procesos de interpretación y adaptación. Estos ejercicios resultan necesarios, no sólo por la incuestionable pertinencia de traducir nociones que de suyo son abstractas y sujetas múltiples posibilidades interpretativas de carácter subjetivo, sino fundamentalmente por el hecho de que, para ser practicables y útiles, tienen que expresarse y referirse a los objetos mismos de la gestión organizativa.

La idea anterior se puede expresar de forma más precisa si se piensa que, para ser efectiva, cualquier mejora o adecuación aplicable al funcionamiento de cualquier tipo de estructura organizativa tiene que incidir en sus componentes básicos o esenciales. Esto es, como medios de mejora de la gestión, la transparencia y la rendición de cuentas tienen que integrarse y referirse explícitamente a los objetivos, a las metas, a los procesos, a las funciones y a la cultura organizacional, por citar sólo los elementos más frecuentemente utilizados para describir una institución.

El contexto organizacional carga al concepto de transparencia de significados diferentes de los que le da la ética o la filosofía política. La cuestión no es si los gobiernos deben o no ser transparentes, sino qué debe hacerse para conseguir que la ejecución, la puesta en práctica de la transparencia sea exitosa en las organizaciones públicas. Una vez obtenido el apoyo de los principales funcionarios y figuras políticas al proyecto de un gobierno transparente, una vez promulgada una Ley de Transparencia, lo que sigue es la implementación y gestión cotidiana de las políticas de transparencia dentro de las organizaciones públicas.

Esta es una etapa que dista mucho de ser trivial o automática. Para lograr un gobierno transparente no es suficiente con un nuevo ordenamiento jurídico que reglamente las obligaciones de transparencia del gobierno, ni con la buena voluntad de los políticos y funcionarios de alto nivel. Estos elementos son necesarios pero no suficientes. Es necesario, además, que las prácticas de transparencia se plasmen tanto en las rutinas y procedimientos de las organizaciones públicas, como en el conjunto de valores (cultura organizacional) que influyen cotidianamente en los comportamientos de los actores organizacionales de todos los niveles (Vergara, 2008; p. 13).

En consecuencia, limitar la aplicación de los dos conceptos al ámbito estrictamente referencial de las organizaciones –por ejemplo mediante cursos cortos, charlas o carteles que solo hacen referencia al tema sin involucrar responsabilidades concretas-, o como un componente más de la maraña jurídica que regula la actuación de los funcionarios, pero sin especificar el tipo de sanciones o consecuencias que conlleva su incumplimiento, puede generar efectos contrarios a los esperados por sus promotores.

En ciertos contextos, el uso vago de la transparencia y la rendición de cuentas puede vaciarlas de sentido, dando la impresión de que se trata de cuestiones que sólo afectan a las altas esferas institucionales o a las áreas “políticas”. En otros, ambas pueden ser invocadas como justificación o inspiración para llevar a cabo estrategias de censura hacia voces o posturas independientes, y como medios de control interno. Es, por tanto, indispensable entender la dimensión organizativa que tienen la Transparencia y la Rendición de Cuentas como rasgos de la gestión pública contemporánea. Para este fin resulta pertinente utilizar y ampliar las nociones de transparencia activa y transparencia pasiva (Fox, 2007); así como de rendición de cuentas vertical y rendición de cuentas horizontal (O’Donnell, 1998) consideradas ampliamente por la literatura académica y política en torno a estos temas.

a) Las dos alternativas de la Transparencia.- Desde un punto de vista organizativo, transparencia pasiva y transparencia activa pueden constituir los extremos de un continuo que va de la simple publicación de datos y cifras, a la elaboración de informes detallados sobre el uso de facultades legales, presupuestos públicos y resultados obtenidos. Su mayor o menor intensidad depende de la capacidad de ciudadanos y organizaciones por demandar información y hacer un uso extensivo de ella; y de la sensibilidad de las instancias gubernamentales para producir información útil y relevante (Ferreiro, 1999). La clasificación de la transparencia como activa o pasiva se añade a lo discutido en párrafos anteriores sobre el

carácter opaco o claro de las acciones de transparencia, según la clasificación de Jonathan Fox (2007). Ambas clasificaciones muestran el carácter organizativo que tiene el desarrollo de acciones en esta materia y que reclama un tratamiento más sistemático y menos casuístico, como ya ha señalado el propio J. Fox (2007).

Así, por una parte, la transparencia activa consiste en la difusión periódica y sistematizada de información acerca de la gestión estatal. “Se trata de la obligación impuesta a los órganos del Estado para que con la periodicidad que la norma le señale, publique toda la información que sea necesaria para una evaluación social de su desempeño. Esta información comprende, entre otras, la explicitación de las funciones, actividades, dotación, presupuesto, objetivos, indicadores de gestión, sistemas de atención al público, etc., y debe estructurarse de modo que permita la comparación entre un ejercicio y otro” (Ferreiro, 1999; p. 8). Por su parte, la transparencia pasiva denota la obligación “a que debe someterse el Estado para conceder, a los ciudadanos que lo requieran, acceso oportuno a la información que obre en poder de los órganos públicos, salvo que medie razón legalmente establecida e imparcialmente acreditada, para justificar la reserva o secreto de determinado tipo de información (seguridad nacional, derechos de terceros, procedimientos en trámite cuya revelación anticipada perjudique el cumplimiento de una función pública, etc.)” (Ferreiro, 1999, p. 9).

De lo que sigue, entonces, es la comprensión de la transparencia como un proceso organizativo en el que convergen intencionalidades y capacidades para generar contenidos informativos que pueden variar significativamente, según se trate de ciudadanos y dependencias públicas interesados o no en la construcción de una base común de entendimiento sobre el quehacer gubernamental. En un primer momento, la transparencia se configura como el procesamiento de una petición ciudadana de información que no altera las rutinas organizativas de la dependencia.

Conforme las solicitudes de información se hacen más frecuentes, y el marco normativo de la transparencia establece más obligaciones para los funcionarios, las dependencias se enfrentan al dilema de asignar tiempo y recursos específicos para el desahogo de estas tareas. Se configuran así respuestas institucionales que combinan

alternativamente las respuestas pasivas o activas con contenidos opacos o claros, generando una tipología indeterminable de esquemas de atención a las obligaciones de transparencia.

La cuestión central que debe destacarse es que, en la mayoría de las respuestas institucionales dadas al dilema de la atención organizativa de la transparencia, se pierden de vista los rasgos esenciales que hacen no sólo factible, sino positiva la construcción de este tipo de capacidades. A lo que se hace referencia es al hecho de que una gran proporción de los arreglos adoptados al interior de las dependencias públicas se limitó a dotar de un espacio de trabajo y de un mínimo de recursos a las así denominadas “Unidades de Vinculación para la Transparencia”, cuyo modelo de operación no pasa de ser una mera oficialía de partes o, si se quiere, una oficina de control de gestión de las demandas y requerimientos que deben responder otras unidades, las frecuentemente referidas como “responsables de la función”.

Con ello, se perdió la oportunidad de incorporar a la gestión organizativa de cada institución pública -y de cada una de las unidades que la integran- el verdadero sentido que implica la noción de gobierno responsable y transparente y que no es otra cosa, como ya se dijo antes, que los empleados públicos documenten de forma sistemática los insumos, los componentes y los resultados de su operación cotidiana; así como los motivos y razones que justifican sus actos y decisiones. Esto involucra, no obstante su atractivo, la cuestión de resolver los problemas de orden cultural y las resistencias naturales que existen al momento de adoptarse cualquier innovación o cambio.

Siguiendo a Rodolfo Vergara (2008), “La cultura determina la forma en la que la organización percibe el mundo que la rodea y procesa esa información: la forma de tomar decisiones, de definir problemas y de establecer sus prioridades. En esta dimensión, cambio organizacional implica modificar el conjunto de valores que orientan el comportamiento de los individuos en la organización. Incorporar la transparencia como un nuevo valor a la cultura de la organización significa que los individuos observan comportamientos acordes con la transparencia, no por ser ella un mandato administrativo, sino por seguir un principio de comportamiento institucional que los miembros de la organización obedecen ya sea porque están convencidos de su valía o simplemente porque se han acostumbrado a hacerlo. Mientras que en la dimensión racional los cambios son una respuesta inmediata a las modificaciones en normas y procedimientos, en esta dimensión la velocidad del cambio es más lenta y trabajosa.

Sin embargo, para obtener organizaciones públicas realmente transparentes es necesario lograr que las organizaciones conviertan la transparencia de una necesidad administrativa impuesta por el exterior, a un valor institucional que forma parte de su cultura organizacional” (la cita proviene de las páginas 25 y 26).

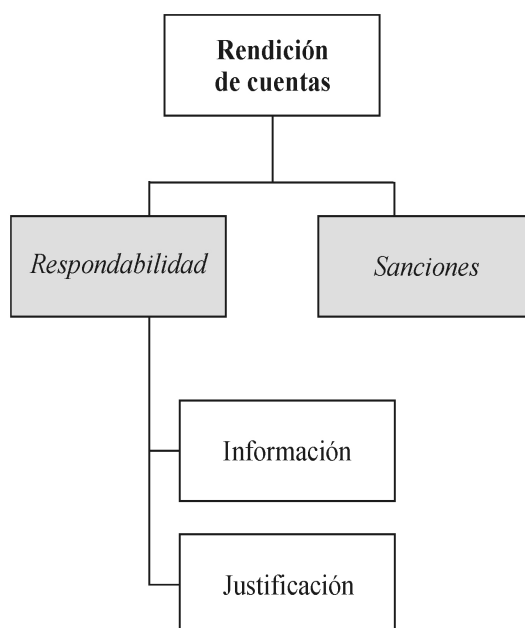
b) Verticalidad y horizontalidad en la rendición de cuentas.- Reiterando la diferencia entre transparencia y rendición de cuentas, establecida en el primer epígrafe de este trabajo, el factor fundamental que substancia la idea de la rendición de cuentas contemporánea es la relación que se establece entre quien está obligado a rendir cuentas y quienes tienen el derecho a exigirla y valorar su contenido. Así, lo que define esta práctica democrática es el intercambio de información y su utilización para fines de control, supervisión, verificación y, de ser el caso, aplicación de sanciones.

De acuerdo con la definición ya tradicional de A. Schedler (2008), la rendición de cuentas puede esquematizarse y desagregarse en dos componentes principales que incluyen a su vez dos nociones auxiliares (véase la figura 1 más abajo). De un lado, se ubica la idea o noción de “*responsabilidad*” –traducción casi literal del concepto inglés “*answerability*”- y que se concibe como la obligación de quienes ostentan cargos públicos o responsabilidades colectivas de responder a los cuestionamientos o peticiones que puedan formularles quienes están en tal capacidad (Schedler, 2008 p. 13-14). Esta condición de estar en obligación de responder constituye el punto de partida de la rendición de cuentas, pero no es suficiente para concretarla y hacerla un ejercicio efectivo.

Una vez generada la petición o compromiso de informar –puede ser una petición única o estar establecida de manera periódica, como ocurre con los informes que los Poderes Ejecutivos presentan a los Legislativos en muchos países de América latina- lo que sigue es que el contenido de la rendición de cuentas contemple dos tipos de elementos: primero, aquellos que constituyen datos e informaciones sobre lo realizado con los recursos asignados al funcionario o institución. Se trata de elementos de tipo informativo y documental sobre el “qué” del trabajo y las responsabilidades sobre las que se rinden las cuentas. Son las evidencias de la acción pública. La información aportada como evidencia debe ser complementada, en segundo término, con otra de tipo argumentativo que explique las

razones, los motivos y los elementos que llevaron a la adopción u omisión de ciertas decisiones y su posterior implementación, ajuste y cierre. Es lo que en el esquema de Schedler se denomina como la “justificación” de lo realizado, el “por qué” en referencia al “qué” (ver Figura 1). En este caso se puede decir que se trata de las razones, de los argumentos de la acción gubernamental que luego son analizados y valorados por quienes reciben las cuentas que son rendidas.

Figura 1. Componentes transaccionales de la Rendición de cuentas (según A. Schedler)



Fuente: Andreas Schedler (2004), p. 13.

En términos de los efectos que tiene la rendición de cuentas en la gestión de las organizaciones, esta desagregación de elementos informativos y de elementos justificatorios implica entonces que, toda unidad administrativa sujeta a este principio y todo empleado público que pueda ser requerido para dar cuentas, deben desarrollar sus tareas rutinarias teniendo en consideración el necesario registro de actividades, de datos, de resultados y, sobre todo, el conocimiento consciente y expreso de los argumentos y razones que llevaron a la adopción de las decisiones y a su posterior implementación.

Como se apuntó antes, este registro consciente y expreso no forma necesariamente parte de los modelos de gestión organizativa y de las rutinas cotidianas de cualquier empleado público (podríamos incluso decir de cualquier empleado privado o de alguna organización

social). De ahí que, aún cuando no puede dejar de reconocerse la importancia y trascendencia de una buena y efectiva rendición de cuentas, ésta puede resultar más una fuente de conflictos y tensiones internas si no forma parte de las rutinas y procesos organizativos. Esto es particularmente importante cuando se piensa en la necesidad y pertinencia de aplicar sanciones, como se discute más adelante. La *responsabilidad*, y sus componentes informativo y justificatorio, es complementada por otro lado, por las sanciones que pueden resultar de la valoración que se haga de las cuentas rendidas. Pero la aplicación de las sanciones está mediada por la debida discusión pública de las mismas. “En el corazón de la rendición de cuentas está el diálogo crítico. No se trata de un juego de un solo tiro sino de un juego iterativo, un ir y venir de preguntas y respuestas, de argumentos y contra-argumentos” (Schedler, 2004; p. 15).

La profundidad, diversidad y alcance de las sanciones a aplicar depende tanto de factores de índole política y jurídica, como del grado de desarrollo que tengan los sistemas organizativos que justifiquen las sanciones y que incluso las implementen. Al nivel político y jurídico, las inevitables tensiones entre partidos políticos y grupos de interés han impedido la creación de sistemas abiertos que, de forma no discrecional y casi automática, permitan la aplicación de sanciones y de premios (Ackerman, 2004).

En cuanto a los entramados organizativos, no puede perderse de vista que las diferencias y dificultades emergen del tipo de rendición de cuentas de que se trate, sea ésta entre ciudadanos y órganos de gobierno (de tipo vertical) o entre órganos de Estado (de tipo horizontal). La así llamada *rendición de cuentas vertical* es aquella que involucra a dos o más actores vinculados por la cesión de un poder o mandato. Su expresión más común es la ocupación de un cargo público por elección popular, y se extiende hasta abarcar la idea misma de “formar gobierno” y de “ejercicio del poder”, en el poderoso sentido que la ciencia política y el derecho constitucional le atribuyen a ambos conceptos (Przeworsky, Stokes and Manin, 1999; Emmerich, 2004).

La rendición vertical de cuentas también aplica para todas aquellas situaciones en las que alguien cede a otro la responsabilidad de cumplir una función o de atender una cierta necesidad, quedando establecidos los deberes y derechos de cada parte. Por ello involucra a la relación entre funcionarios electos y funcionarios designados, a la relación entre padres de

familia y los responsables de la educación de sus hijos, y las relaciones entre instancias de decisión política y organismos técnicos o especializados (e.g. empresas públicas, comisiones temporales, fideicomisos, etc.).

Aunque esta forma de rendición de cuentas es la que enfrenta los mayores retos de tipo político y jurídico, por la mediación que se da entre los intereses de los electores y los que atienden las instituciones “representantes” (partidos políticos y parlamentos), es ideológicamente la más significativa por su fuerte impacto en la formación de mayorías electorales. En su conformación más elemental dentro de un contexto democrático, la rendición de cuentas vertical otorga a los ciudadanos la posibilidad de premiar o castigar a los gobiernos, a los funcionarios y a los partidos por su desempeño. Al llevarse a cabo elecciones de forma regular, los ciudadanos cuentan con un medio insustituible de ratificación o negación del mandato a un mismo partido o un mismo gobernante, en aquellos casos en los que es posible la re-elección.

Como resulta evidente, este mecanismo de control electoral no trabaja de forma sencilla y no siempre de acuerdo a la lógica de premio/castigo que la teoría democrática pregonaba con demasiada insistencia. Pero ello no limita o anula su relevancia como mecanismo de control ciudadano del poder. En todo caso, lo que cabe es esperar que la rendición de cuentas vertical pueda alcanzar un desarrollo instrumental más profundo, a partir de las iniciativas ciudadanas que han venido surgiendo en los últimos años, y que se basan en la utilización de las tecnologías de la información y los mecanismos de transparencia adoptados por los gobiernos. Se trata de los esfuerzos que organizaciones como Transparencia Mexicana, el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO), el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, Alianza Cívica y un sinnúmero de universidades y organizaciones no lucrativas realizan en México de forma creciente y estable (Yañez Robles, 2008; Natal and Chávez, 2010). Es la idea de una rendición de cuentas vertical, pero no electoral. La llamada “Rendición de Cuentas Societal” (Smulovitz y Peruzzotti, 2002; citados por O’Donnell, 2004, p. 24).

La *rendición de cuentas* de tipo *horizontal* es cualitativamente diferente a la vertical y tiene lugar entre instancias de gobierno o de Estado. Siguiendo la idea seminal de Guillermo O’Donnell (2004), la rendición de cuentas horizontal es producto y consecuencia de las

limitaciones y defectos de la democracia indirecta. La imposibilidad práctica de que los ciudadanos vigilen efectivamente a cada autoridad, hace necesario que alguien más se dedique a esta importante función. Pero tal encargo debe estar investido de igual responsabilidad o carácter que el que tienen las instancias que son objeto de vigilancia y control. Es decir, que sean parte de la idea de proteger el bien común y que deban rendir cuentas igualmente. Surge así la rendición de cuentas horizontal. En su conceptualización más esencial, la rendición de cuentas horizontal o “Accountability Horizontal” (AH) establece interacciones que:

[...] son emprendidas por una institución estatal con el propósito explícito de prevenir, cancelar, reparar y/o castigar acciones (o eventualmente inacciones) de otra institución o agente estatal que se presumen ilegales, tanto bajo los supuestos de trasgresión como de corrupción. Este concepto de AH delimita un tipo específico de interacción entre instituciones estatales, más estrecho que el conjunto de controles e intercambios entre ellas. En todos los casos de AH, una institución estatal dada, directamente o a través de la movilización de otra (a menudo un juzgado) se dirige a otra institución estatal, invocando normas legales, respecto de acciones (o inacciones) presumiblemente ilegales por parte de ésta (O'Donnell, 2004; p. 12-13).

Definidas de esta manera, las relaciones que dan vida y funcionalidad a la rendición de cuentas horizontal se constituyen como funciones organizativas y procesos de trabajo regulares. Desde una perspectiva amplia e integral, la práctica continuada de tales relaciones dan lugar a diseños institucionales complejos –a instituciones y cuerpos de funcionarios-dedicados exclusivamente a esta labor: Tribunales de Cuentas, Contadurías Mayores de Hacienda, Contralorías Superiores, Órganos de Vigilancia y Auditoría, contralorías internas, Inspecciones Generales, Supervisorías, etcétera. Desde una perspectiva más limitada, se trata de los procedimientos internos que se desarrollan en el ámbito de una sola institución o de un conjunto de instituciones agrupadas a partir de criterios funcionales o sectoriales: inspección general policiaca, asuntos internos judiciales, comisiones de honor y justicia, comisiones disciplinarias, supervisión escolar, auditoría interna, procurador del contribuyente, procuradores universitarios, defensor del cliente, sindicaturas ciudadanas, etcétera.

En todos los casos, se trata de órganos y procedimientos diferentes a los que tienen que ver con la transparencia y su orientación a la producción de información. Mientras que la transparencia busca producir información que luego sea utilizada por ciudadanos y por otras

instancias públicas o privadas para fines diversos, la rendición de cuentas implica la presentación de evidencias que luego deben ser argumentadas para justificar el ejercicio de la autoridad o la responsabilidad asignada. Para la transparencia la aplicación de sanciones o correctivas a la actuación gubernamental no es un requisito obligado. La rendición de cuentas carece de sentido si no cuenta con esa posibilidad, pues es su *raison d'être*. Consecuentemente, lo que resulte de la combinación de transparencia y rendición de cuentas en el seno de las organizaciones y de la gestión pública será una mezcla de acciones y propósitos que afectan inevitablemente los rasgos de la Gobernanza, por cuanto a su dimensión de publicidad y acceso a la información se refiere.

4. Descentralización del Estado y legitimidad democrática

De entre los múltiples objetos que la noción socio-histórica de la administración pública tiene identificados como sus líneas de avanzada en investigación, destacan dos que son particularmente relevantes para este trabajo. En primer lugar, y reiterando la idea del particularismo que guía actualmente a la disciplina, la dimensión territorial del Estado ha pasado de ser definida como un conjunto integrado de componentes más o menos homogéneos y guiados por la idea de Nación, a ser considerada ahora como la agregación de sistemas sociales parciales, cada uno definido por su relación específica con su entorno y por características de diversidad étnica, lingüística y cultural. No es casual que la noción de Estado-Nación esté siendo cuestionada a partir de la identificación de una nueva forma denominada como Estado multinacional o pluriétnico (Gagnon, 2000; Requejo, 2000).

En estos términos, la formación de consensos políticos y la puesta en práctica de soluciones político-administrativas de nuevo cuño tienen en los escenarios subnacionales sus ámbitos de actividad más intensa. La idea misma de globalización, apoya lo anterior bajo la consabida expresión “piensa global, actúa local” (Ianni, 1986, Beck, 1998). En segundo lugar, los acontecimientos políticos de los últimos cuatro lustros han remarcado la importancia de la democracia como la forma más utilizada a la hora de organizar comunidades políticas y sistemas económicos. El auge de la democracia, propiciado y promovido por el derrumbe del sistema bipolar a nivel internacional y por la inevitabilidad de los procesos de integración global, ha reiterado la importancia de los ámbitos sub-nacionales.

Dos aspectos caracterizan a la democracia en estos ámbitos: 1) la conformación de comunidades homogéneas en lo político, pero heterogéneas en lo social y en lo cultural. El uso de formas democráticas y la construcción de ciudadanía abierta son precisamente los elementos de homogeneidad, o si se quiere, de igualdad política de los ciudadanos. 2) la normalización de los procedimientos e instituciones de carácter democrático ya no pasa solamente por la regularidad de los procesos electorales o por el perfeccionamiento legislativo de los marcos jurídico-constitucionales. Si bien el diseño de instituciones y su ajuste a partir de nociones generales se mantiene abierto como un mecanismo indispensable de equilibrio y compensación, las formas concretas de actuación y los resultados del desempeño de los gobiernos se han introducido en el centro de las discusiones políticas y en los medios de legitimación de los sistemas políticos en su conjunto.

La anterior definición de legitimidad democrática sustentada únicamente en el principio de legalidad está dando paso a una recomposición en la que la vigencia y utilidad de las normas, y de las instituciones que éstas crean, es dependiente de los resultados que ofrecen a los ciudadanos. Siguiendo a Carrillo (1996) la anterior legitimidad legalista del Estado ha sido sustituida por la noción dialéctica de una legitimidad obtenida por medios de carácter institucional (legitimidad de insumo o *input*) y por medios tangibles o de intercambio (legitimidad por rendimientos o de *output*). Por las recientes transformaciones de los sistemas políticos, caracterizadas fundamentalmente por una creciente democratización y una revalorización de los espacios municipales y estatales de acción pública, han puesto en el centro de la atención social la forma en que los gobiernos y sus administraciones públicas cumplen las funciones que tienen encomendadas. Esto ha implicado que dependencias, programas y servicios se vean bajo un escrutinio cuidadoso que les obliga a plantear continuamente mejoras en el diseño y en el funcionamiento de las instituciones públicas.

A la par de esta nueva presión ciudadana, existe otra tendencia de cambio igualmente importante y que plantea similares presiones hacia los gobiernos y sus aparatos administrativos. Se trata del resultado que la combinación de diversos fenómenos de carácter estructural genera y que se puede resumir en dos principios generales: el principio de la *complejidad creciente de los problemas públicos* y el principio de *gestión de la escasez* (Bañón, 1997). El primero de estos principios hace referencia al hecho de que ningún fenómeno social se mantiene inmutable a lo largo del tiempo. Conforme las sociedades se han

mantenido integradas bajo arreglos políticos específicos y bajo regímenes de bienestar relativamente homogéneos, las formas concretas que adoptan las estructuras sociales tienden a diversificarse y a alejarse de patrones previamente definidos.

De esta forma, procesos y estructuras concretas como la familia, los esquemas de socialización o el lugar de trabajo van adoptando nuevos rasgos, producto de su propia evolución y de los efectos que producen en el resto del entramado social. Si en un principio se asumía la existencia de un modelo único de familia con algunas variaciones caso a caso, la creación de redes sociales de protección –como la seguridad social, la educación pública o las políticas sanitarias- afectó este modelo de familia y dio lugar a nuevas configuraciones, acompañadas de variaciones igualmente novedosas. Luego entonces, si un programa público cualquiera se enfocaba a atender el modelo único de familia, al cabo de un tiempo sus objetivos y sus medios no serían suficientes o adecuados para atender la nueva realidad conformada por varios tipos de familias.

Por lo que se refiere al principio de *gestión de la escasez*, éste postula que, así como los fenómenos sociales se hacen cada vez más complejos, cualquier organización pública o privada se ve afectada por una situación en la que es incapaz de contar con todos los recursos para entender y atender todas las posibles variaciones de un fenómeno concreto (Bañón, 1997). Por tanto, las organizaciones se ven obligadas a concentrar sus esfuerzos en el logro de objetivos limitados, dando como resultado final que los recursos sociales disponibles tienen que distribuirse en un número mayor de situaciones, lo que a su vez genera fenómenos de competencia y condiciones de escasez. Cada organización se adapta a este entorno mediante el uso de esquemas de gestión que dan prioridad a la obtención de resultados tangibles y a la maximización de recursos. Esto es, a gestionar la escasez como la única forma de obtener ventajas respecto a otras organizaciones y otros entornos.

Se tiene, entonces, una situación en la que los gobiernos, cualquiera que sea su signo ideológico o su posición en la estructura del Estado, están obligados a responder a los retos que las dos tendencias antes descritas les plantean continuamente. Las respuestas que estos gobiernos han dado en el pasado reciente han involucrado el uso de todo tipo de instrumentos políticos, económicos y técnicos. Las combinaciones de recursos más frecuentemente utilizadas se pueden agrupar en dos categorías principales (Villoria, 1997b).

Por un lado, se tienen todos los esfuerzos encaminados a hacer más eficientes los sistemas gubernamentales y los programas públicos a partir de mejoras en la gestión interna de las organizaciones. Esta categoría se puede denominar genéricamente como de “reforma gerencial” y entre sus herramientas más utilizadas se encuentran la privatización y la adopción de enfoques de calidad total, reingeniería y rediseño institucional (Bjur y Caravantes, 1997; Muñoz, 1999). De otro lado, están los esfuerzos que han establecido como su área de acción principal la integración de recursos y estructuras de diferentes organizaciones en mecanismos de naturaleza cooperativa o también denominadas redes intergubernamentales e interorganizativas. Esta categoría puede denominarse, por ello, como de “reforma orientada a la integración de redes” o de fortalecimiento de la cooperación (Agranoff, 1997).

Es difícil establecer con claridad cuál de estos dos modelos de respuesta gubernamental ha sido más exitoso, o cuál de ellos ofrece las mayores ventajas para su aplicación en el futuro cercano. Si bien parece ser que las soluciones del tipo de “reforma gerencial” han predominado en el pasado, sobre todo por los proyectos masivos de privatización y reducción del número de programas y organizaciones gubernamentales llevados a cabo por gobiernos nacionales; la continua aparición de nuevas estrategias que intentan generar redes de cooperación, a cargo principalmente de gobiernos estatales y municipales, equilibra las percepciones generales sobre el fenómeno (Cabrero, 2003, 2002).

Capítulo II. Gobernanza y modernización administrativa

Una vez que se han revisado los conceptos más generales que han condicionado el desarrollo de los sistemas administrativos nacionales y subnacionales, corresponde analizar las relaciones concretas que existen entre, por un lado, el concepto de Gobernanza en tanto noción dominante y paradigmática de los estudios sobre gobierno y administración pública (Prats, 2005; Aguilar, 2010) y, por el otro, los procesos de cambio y modernización que tienen lugar de forma regular en el interior de los sistemas administrativos. Esta discusión es relevante para los fines de este trabajo por cuanto establecen las bases a partir de las cuales se podrá explicar la lógica y dinámica del cambio administrativo en México.

En tal virtud, han de abordarse -en primer término- los aspectos que configuran justamente al concepto de Gobernanza como la noción paradigmática del análisis administrativo contemporáneo. Esto se hará a partir de las diferencias que explican a detalle el paso de la era de la gobernabilidad a la de la Gobernanza (Aguilar V., 2006, 2010; Kooiman, 2004). Luego serán valoradas las cuestiones que derivan de la aplicación del concepto de Gobernanza a los sistemas administrativos y sus inevitables vínculos con los modelos de rendición de cuentas, gestión por resultados y evaluación del desempeño (James, 2005).

A. De gobernabilidad a Gobernanza: implicaciones conceptuales y prácticas

Lo primero que hay que decir es que los términos Gobernanza y gobernabilidad no son de uso exclusivo en los estudios sobre el sector público y se han utilizado mucho en los ámbitos del management privado, de las organizaciones internacionales, de las ciencias sociales y de las instituciones políticas tanto nacionales como regionales (Kooiman et.al., 2008). La noción de “Gobernanza” es por sí sola y a la vez polisémica y polémica (Aguilar V., 2006). Se confunde muy a menudo con el término gobernabilidad. Aunque estos dos conceptos no son sinónimos, hay debate sobre los criterios que permiten distinguirlos. Ambos provienen de la noción anglosajona de *Governance*, aunque sólo gobernabilidad se traduce *Governability*, con un uso más restringido.

Tanto Gobernanza como gobernabilidad han servido para atajar conceptualmente lo que Luis F. Aguilar ha denominado como “la ineficacia directiva de los gobiernos” (2001, 2006). La rápida difusión de los dos conceptos durante las décadas de 1990 y 2000 parece

traducir la conciencia de un cambio de paradigma en las relaciones de poder. Se ha percibido la insuficiencia del concepto clásico de “gobierno” para describir las transformaciones que se han ido produciendo en el contexto de la globalización (Aguilar V., 2001). Ante el surgimiento de empresas multinacionales con presupuestos superiores a los de ciertos Estados soberanos, o de organizaciones no gubernamentales con una creciente capacidad de acción y de presión en los ámbitos tanto local como internacional, los gobiernos nacionales han pasado de ser la referencia central de la organización política a ser uno de sus componentes (Drache y Boyer, 1996; Haufler, 2001).

Los dos enfoques –governabilidad y Gobernanza- se relacionan con la acción del gobierno, hacen referencia al problema de la capacidad gubernativa o directiva del gobierno y buscan su solución, pero tienen un diverso planteamiento del problema y ofrecen una diversa respuesta. Gobernabilidad denota la posibilidad o probabilidad de que el gobierno dirija a su sociedad, mientras su opuesto, ingovernabilidad, significa la posibilidad o probabilidad de que el gobierno deje de gobernar a su sociedad. Gobernabilidad e ingovernabilidad tienen que ver fundamentalmente con cuestiones de legitimidad política que remiten al grado de validez de las acciones gubernamentales que la sociedad comparte acerca del poder público, su ejercicio, sus límites, alcances y modalidades (Alcántara, 1994).

Tienen que ver también con cuestiones de la reputación social del gobierno, que se refieren a la autoridad moral e intelectual (respetabilidad, veracidad, integridad) que la sociedad otorga o no al gobernante en razón de sus trayectorias, acciones, responsabilidades, discursos y que se manifiesta en la confianza o desconfianza, el aprecio o menosprecio, que la sociedad tiene en su gobierno y, con frecuencia, de la política misma. Mientras el enfoque de la gobernabilidad es estrictamente gubernamental, y se refiere a condiciones y comportamientos del gobierno, es la afirmación de que la sociedad posee o no en el nivel requerido las capacidades de auto-organización, autogobierno, autorregulación y autoproducción (Prats, 2005; Flynn, 1997). Afirmación que corresponde al supuesto arraigado de que la sociedad es considerada sólo como problema, una realidad que es en sí misma ingovernable, intrínsecamente propensa al desorden, la inseguridad y el conflicto, por lo que para que la sociedad pueda ser y existir debe reorganizarse en forma de Estado (estructurarse con base en leyes y poderes generales) y ser gobernada por un agente externo a ella, dotado

con los poderes, capacidades y recursos para estar en aptitud de pacificarla, ordenarla y coordinarla (Rodríguez y Lobo, 1997; Emmerich, 2004).

Por su parte, el enfoque de la Gobernanza se concibe como un concepto de esencia post-gubernamental (Barzelay, 1997) y apunta a la necesidad o conveniencia de un nuevo proceso directivo de la sociedad, más que a la reproducción del proceso directivo estructurado por la acción del gobierno. Su supuesto básico es la noción de que en las actuales condiciones sociales el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente, aún si dispusiera de todas las capacidades requeridas y aún si las decisiones y acciones de los gobiernos aprovecharan a cabalidad las muchas capacidades que le han sido otorgadas (Aguilar V., 2010a). Para que la sociedad tenga dirección –un curso orientado hacia ciertos objetivos y la capacidad de realizarlos– se requieren, valoran e integran las capacidades de los actores sociales, particularmente en los asuntos de crecimiento económico y desarrollo social.

En este sentido, la gobernabilidad es una cuestión que se plantea sólo en el ámbito del gobierno, con referencia al gobierno, y no atañe en ningún modo a la sociedad que, por definición, es ingobernable, limitada o destinada a conflicto y crisis o que es “subdesarrollada”, carente de las capacidades básicas para asegurar su supervivencia y bienestar. Las situaciones de ingobernabilidad pueden prevenirse a condición de dotar al gobierno con las capacidades idóneas y suficientes (desde las institucionales y coactivas hasta las fiscales y administrativas), a fin de que esté en condiciones de poder dirigir en modo razonablemente eficaz a su sociedad (satisfacer demandas, resolver problemas, controlar conflictos, reducir la inseguridad y la incertidumbre realizar objetivos de crecimiento económico y desarrollo social, crear oportunidades de beneficio general...) (Aguilar V., 2010a; Kooiman, 2004).

El supuesto del enfoque de gobernabilidad, en ese sentido, es claro y preciso: un gobierno capaz es suficiente para la conducción de la sociedad. Por consiguiente, la dotación o ajuste de capacidades al gobierno democrático es la condición necesaria y suficiente para que se pueda gobernar (Alcántara, 1994; Hernández Chávez, 1993). En gran medida, la “Reforma del Estado” se desarrolló desde una perspectiva gubernamental y consistió en otorgar capacidades a los poderes públicos de un gobierno democrático, siendo sus

componentes la reforma institucional, la reforma fiscal, la reforma administrativa, y la reforma judicial y policial (Kliksberg, 1998; Prats, 1996).

El enfoque de la gobernabilidad apunta a problemas y defectos graves del gobierno democrático, que se deben algunos al régimen autoritario del pasado y otros a las reformas económicas y administrativas que el gobierno democrático heredó o tuvo que hacer a fin de activar el desarrollo social. Los gobiernos democráticos, al provenir de gobiernos autoritarios, no disponían de la capacidad política para desarrollar en el grado requerido las competencias que les son indispensables a fin de conducir el nuevo tiempo político y económico, tales como las capacidades de asegurar certidumbre jurídica, seguridad pública, solvencia hacendaria de recursos, o para socializar una cultura de ciudadanía (ahora inexistente o deficiente), que promueva que los ciudadanos se conciban no sólo como electores libres sino como obedientes de la ley y como contribuyentes fiscales (Bresser, 1999; Aguilar V., 2006; Ortega, 2001).

Dos suelen ser las críticas principales al enfoque de la gobernabilidad. De un lado, se observa que es un enfoque centrado en las capacidades del gobierno, las cuales no son más que probabilidades o potencialidades de acción, en vez de centrarse en las acciones del gobierno, que son justamente las que hacen que las capacidades sean reales, se manifiesten, se efectúen y sean efectivas: las acciones “actualizan” las potencialidades (en lenguaje aristotélico) (Díaz Cayeros, 1998; Matute, 2007). La capacidad de gobernar se muestra y valida mediante los resultados reales que producen las decisiones y las acciones que ejecuta el gobierno. En los hechos, el gobierno decide y practica acciones que explotan a cabalidad las potencialidades legales, fiscales, informativas, políticas, gerenciales que posee; por lo que acredita que posee la capacidad de atender problemas y enfrentar desafíos públicos, pero también se observan decisiones y prácticas que las desaprovechan o subutilizan, con el resultado de agravar problemas y no transformar las condiciones sociales indeseadas (Alcántara, 1994; Perri & Vidal, 1994).

Por otro lado, para que la capacidad de gobernar sea un hecho real con efectos concretos, son decisivas las acciones analíticas y administrativas del gobierno, así como las actividades políticas de interlocución y negociación que el gobierno practica en su relación con los actores sociales para definir y realizar los objetivos de la sociedad (Fox, 2007). En esta crítica se señala además que querer dotar al gobierno con todas las capacidades y poderes

requeridos a fin de superar sus previsible deficiencias directivas y hacer que los actores económicos, civiles y políticos alineen sus acciones hacia los objetivos colectivos decididos por el gobierno ilustrado y ejecuten las acciones que él ha considerado idóneas para producirlos. Es una propuesta intervencionista regresiva, cuyo resultado más probable será contraproducente, en tanto es previsible que los actores hoy económica y políticamente independientes, autónomos, internacionalmente vinculados y conscientes de los recursos que poseen no aceptarían ese viejo modo de gobierno de “mando y control” y lo demostrarían con deserciones económicas y oposiciones políticas, además de que ese modo intervencionista de gobernar sería descalificado internacionalmente por lesionar valores centrales de la democracia y del liberalismo o del socialismo democrático.

En resumen, en el enfoque de gobernabilidad no cambia el modo y patrón tradicional de dirigir a la sociedad, que sigue siendo pensado y justificado como gubernamentalmente estructurado y dominante, y que da por un hecho que la sociedad económica y civil puede ser sólo objeto y destinatario del gobierno y de la administración pública, pero de ningún modo sujeto (Alcántara, 1994). En cambio la Gobernanza denota el conjunto de las actividades que se llevan a cabo a fin de dirigir a la sociedad, que implica la acción del gobierno pero no se reduce sólo a ella, sino que incluye además la acción de actores económicos y sociales (Aguilar V., 2010).

El nuevo proceso directivo posterior a la gobernabilidad se refiere a la nueva relación que se establece entre gobierno y sociedad para definir los objetivos preferidos de la vida en sociedad y realizarlos. Requiere obviamente de las capacidades del gobierno, un gobierno experto y competente, sin incoherencias y deficiencias en su organización y operación, financieramente robusto, legalmente impecable y administrativamente eficiente, pero va más allá de sus capacidades propias. En las actuales condiciones, el gobierno es un agente legítimo y necesario de dirección de la sociedad, que suele contar con un aparato administrativo con fuerza analítica y capacidad gerencial (Aguilar, 2011).

Pero en esto se esconde una cuestión central: la ideología, acciones y recursos del Gobierno son insuficientes para decidir por sí mismo los futuros de interés público y sobre todo para realizarlos. Dado que los problemas y desafíos que la sociedad enfrenta actualmente y ha de resolver para preservar o mejorar sus niveles de integración, seguridad y calidad de

vida rebasan por su magnitud, complejidad y dinámica las capacidades de respuesta que el gobierno singularmente posee (así como las capacidades de cualquier otro actor social, por separado). Para resolver sus problemas actuales, la sociedad requiere ascender a un nivel superior de información, inteligencia, recursos, organización y eficiencia que rebasa las potencialidades del actor gubernamental y las de cualquier actor económico y social, razón por la cual es imprescindible construir formas sinérgicas, integrales y colaborativas de deliberación, interacción y asociación público–privada, gubernamental–social, conjuntar jerarquías, mercados y redes sociales (Perri y Vidal, 1994; Agranoff, 1997).

Luego entonces, el sentido post-gubernamental de la Gobernanza se significar por un nuevo proceso directivo, en tanto la definición y búsqueda de los objetivos sociales es resultado de un nuevo tipo de relación entre gobierno y sociedad, que no es dominado por gobierno y que, por ello, tampoco puede ser en modo de “mando y control”, dada la independencia política de los actores sociales y su fuerza relativa en virtud de los recursos que poseen y de los que el gobierno carece (Aguilar V., 2010).

La Gobernanza incluye a la gobernabilidad, en tanto la dirección de la sociedad requiere e incluye la acción de un gobierno legítimo, competente y eficaz, cuyas acciones, aportes y resultados son una condición esencial para la dirección de la sociedad, aún si las acciones del gobierno competente son suficientes y el gobierno es sólo uno de los actores requeridos para una dirección exitosa de la sociedad (Aguilar V., 2006).

En este sentido, Gobernanza significa un cambio del proceso / modo / patrón de gobierno, que es bien entendido y formulado como el paso de un centro a un sistema de gobierno (“governance system”, en palabras de Ousbourne, 2006), en el que se requieren, activan y conjuntan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes sociales. En conexión, es el paso de un estilo jerárquico centralizado y vertical de gobernar a un estilo asociado e interdependiente del gobierno con las organizaciones privadas y sociales, lo cual hace que el gobierno tienda a gobernar mediante coordinación más que por subordinación (Prats, 2005) mediante iniciativas de diálogo, discusión, entendimientos, negociaciones, acuerdos y compromisos con los actores clave para la producción de las situaciones preferidas de vida asociada, que toman la forma de coordinación, colaboración y corresponsabilidad público – privada – social en la formulación e implementación de políticas, programas,

proyectos de inversión y prestación de servicios (Aguilar, V., 2010). El paso de la gobernabilidad a la Gobernanza se puede sintetizar en los argumentos contenidos en el siguiente cuadro.

Cuadro 4. Diferencias y similitudes entre GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA

Gobernabilidad	Gobernanza
I. Gobierno Fuerte-Suficiente Gobierno-Sociedad	Gobierno Complejo-Insuficiente Gobierno-Sociedad
“La distinción entre gobernabilidad y gobernanza significa distinguir analíticamente entre el modo concreto que practica el gobierno al atender diversas demandas y problemas de su sociedad y la pauta o estructura directiva que emerge de ese modo de gobierno y que éste reproduce en sus acciones gubernativas puntuales, puesto que esa pauta directiva corresponde a la situación político-social de la sociedad contemporánea y, en el fondo, a su estructura de sociedad, que es definida como “compleja, dinámica, diferenciada”.	
II. Sociedad Débil Dependencia-Interdependencia	Sociedad Fuerte Coordinación-Subordinación
“Las sociedades locales débiles se caracterizan justamente por no disponer de gobiernos fuertes en recursos y capacidades como para que estén en condiciones de dirigir por ellos mismos, en modo autosuficiente o dominante; que esas sociedades se enmarcan en estructuras y procesos económicos globales sobre los que el gobierno ha perdido capacidad de conducción; que los grupos dirigentes de esas sociedades locales tienen conciencia de los recursos que poseen (normalmente económicos y cognoscitivos) y que el gobierno requiere para poder dar dirección a sus sociedades limitadas, de modo que se relacionan con el gobierno con buen margen de autonomía y construyen formas interdependientes o asociadas de elaboración y desarrollo de programas y proyectos; que aún los grupos más limitados o vulnerables plantean sus problemas de vida en el marco de la cultura política de la democratización que justifica su independencia política y fomenta su participación en las políticas y programas de desarrollo; que los organismos promotores internacionales suelen entregar recursos y asistencia técnica a condición de que las políticas públicas incorporen y responsabilicen a grupos y comunidades y de que creen capacidad social en vez de reproducir la dependencia”.	
III. Mando y control	Coordinación-Interdependencia
“Los tiempos de la dominación de una clase sobre el gobierno o los de la dominación suprema del gobierno sobre la sociedad dependiente han terminado o están terminando” ... “el modo concreto de gobernar no es empero algo optativo, anecdótico, temporal, sino expresa y reproduce una pauta o patrón estructural de dirección pública, cuya característica esencial es <i>la interdependencia gubernamental – social</i> . El perfil de ese naciente modo de gobernar sacude y cuestiona dos formas dominantes de entender la acción pública: la concepción que acentúa el protagonismo gubernamental hasta concederle autosuficiencia directiva, y la concepción antagónica, que opone sistemáticamente Estado y mercado, jerarquías burocráticas y redes sociales descentralizadas”. La Gobernanza será pública si el poder público la acepta (ley, decreto, política, servicio) y participe la sociedad.	

FUENTE: Elaboración propia a partir de Aguilar V., 2006 y 2010.

B. Más allá de la Gobernanza: el desarrollo de los sistemas administrativos a partir de la transparencia, la rendición de cuentas y la evaluación del desempeño

1) La transparencia como elemento de la gestión⁸

Hoy en día existe un amplio consenso sobre la importancia del valor de la transparencia como un componente fundamental de la nueva Gobernanza (Villoria y Arribas, 2012; Behn, 2001; Velasco, 2013). Pero para fines prácticos y de gestión, la noción misma de Transparencia adquiere un sentido abstracto, etéreo y en más de un sentido constituye una metáfora. Es decir, que puede ser interpretada de muy diferentes formas. En general, la idea de la Transparencia aplicada al trabajo gubernamental debe mucho a la tradición liberal del pensamiento político, aunque no exclusivamente, que señala la necesidad de evitar el abuso de poder por parte de los gobernantes (Requejo, 2000; Breña, 2000).

De hecho, se trata de una tensión creciente –de un problema en palabras de Rodolfo Vergara (2008)- por el enorme peso que las administraciones siguen teniendo en la conformación de las condiciones de vida y bienestar de las población, y por su innegable influencia en la generación de valor agregado (North, 1992). El tratamiento que el problema ha recibido desde los paradigmas dominantes de la Nueva Gestión Pública y del Nuevo Institucionalismo se ha planteado en términos de la construcción de un mayor equilibrio de poderes dentro del Estado, por un lado; y de una mayor participación social, más activa que convierta a cada ciudadano en una fuente potencial de vigilancia y control del sector público (Rivera y Gómez, 2011). Christopher Hood (2006 citado por Velasco Sánchez, 2013) identifica tres formas de entender la transparencia que se fueron construyendo incluso antes del siglo XIX:

- *Transparencia como gobierno de reglas o “abierto”*: los gobiernos deben basar su actividad en normas y regulaciones estables y conocidas; es decir, no arbitrarias, en contraposición a la idea de que se debe confiar el destino de la comunidad política al gobernante. La idea de Estado de Derecho se relaciona directamente con la idea de transparencia así interpretada (Matute y Valls, 2003).
- *Transparencia como candor y franqueza*: se refiere a la exigencia de que los asuntos gubernamentales y de interés de la sociedad se discutan y manejen a la vista de todos y con verdad.

⁸ .- Esta sección se basa en las discusiones e intercambios sostenidos con Ernesto Velasco Sánchez en el transcurso de la confección de una obra sobre capacidades institucionales en materia de evaluación, aún no publicada. Véanse al respecto los trabajos de Velasco Sánchez publicados en 2011 y 2013.

- *Transparencia como libre acceso a la información*: se trata del derecho de los ciudadanos a acceder a los expedientes gubernamentales. Para algunos autores esta es la forma más precisa y práctica de entender la transparencia (Schedler, 2008).
- *Transparencia como “transparencia social”*: Se trata de la posibilidad de hacer visibles y debatir abiertamente aquellas situaciones sociales que normalmente pasan desapercibidas o que parecen “normales”, para problematizarlas y proceder a su atención (Oxfam, 2010).

Adicionalmente, Velasco Sánchez (2013) siguiendo a Hood (2006) identifica otros significados de transparencia que aparecieron durante el siglo XX, entre los que destacan los siguientes:

- *Transparencia como participación ciudadana en la toma de decisiones*: encarnada en mecanismos como las sesiones deliberativas abiertas, esta idea de transparencia entiende que la toma de decisiones colectiva debe partir en el intercambio de argumentos entre gobierno y sociedad (Merino, 1994, Morell, 2006).
- *Transparencia como regímenes claros de contabilidad*: idea particularmente impulsada desde los años 1990 por organizaciones financieras multilaterales, se refiere a contar con criterios o estándares contables que permiten conocer cómo gasta sus recursos el gobierno, de manera que se posible conocer el costo de las diferentes actividades y revelar posibles subsidios cruzados entre ellas (Moyado, 2003).

En todas estas consideraciones se parte de una idea básica: que el uso de recursos públicos por parte de los funcionarios debe justificarse con base en los resultados de valor que se generan para la comunidad política (Moore, 1995; Aguilar V., 2006). Con base en lo anterior, toda la teoría de la gestión pública se orienta asegurar que la brecha entre los resultados esperados y aquellos que efectivamente se alcanzan por parte de las organizaciones públicas debe tender a cerrarse (Bozeman, 1993).

Fue a partir de década de 1980, que el cambio en la gestión pública se ha tratado de traducir en herramientas que permitan medir y tomar decisiones respecto del rendimiento gubernamental, al grado de que hay autores que señalan que las reformas administrativas contemporáneas reflejas una “obsesión” con los resultados, la eficiencia y la transparencia (Mulgan, 2003; O’Donnell 2004; Vergara, 2008; OCDE, 2009).

Este sentido instrumental o transformador de la gestión de lo público se basa y fundamenta en la idea de producir bienestar y desarrollo, la decimonónica obsesión por el “bien común”. De ahí se parte hacia el reconocimiento de distintos tipos o esquemas de esta gestión de lo público que bien pueden definirse como los extremos de un *continuum* (Velasco, 2013):

- *La gestión de lo público con sentido social o comunitario*: se basa en la idea de atender los cambios sociales más importantes o relevantes para medir los logros alcanzados por el conjunto social respecto de la atención de asuntos o problemas colectivos. Ejemplos de este tipo de gestión se pueden encontrar en los modelos que se definen a partir de la integración de esfuerzos gubernamentales y sociales en el logro de los objetivos nacionales de desarrollo y bienestar (Perri y Vidal, 1994; Subirats, 2005; rivera y Gómez, 2011).
- *La gestión orientada a resultados (GpR)*: se sustenta en el uso de diferentes herramientas de medición, seguimiento y evaluación de las políticas, programas, proyectos, servicios u organizaciones gubernamentales. En este caso, se trata de la aplicación de herramientas de tipo gerencial para mejorar la economía, eficiencia y eficacia de una organización o de un servicio en particular, sin que sea necesariamente importante quién dirige la acción colectiva (Caso, 2011; Zall y Rist, 2005).

Los dos esquemas son igualmente influyentes y destacados, y cada uno ha generado corrientes teóricas y prácticas en diferentes países y contextos. Una forma de valorar y entender su trascendencia y utilidad deriva justamente de su vinculación con la Transparencia y su definición en sentido temporal respecto de los procesos de gestión. Esta definición temporal resulta, por tanto, muy importante para poder estimar los efectos que tiene la transparencia sobre los resultados que los sistemas administrativos producen y ofrecen. Una de las premisas centrales de la gestión pública es que se debe pasar de las formas tradicionales de control burocrático por medio de normas, regulaciones y supervisión, hacia modelos de coordinación del trabajo con base en la rendición de cuentas *ex post*, es decir, por resultados, que den grados de libertad o autonomía a los gerentes públicos para aprovechar sus conocimientos, habilidades y experiencia (Peters, 2004; Cabrero, 1995; Aucoin, 1995; Barzelay, 1997).

Ahora bien, todas las presiones por hacer más transparente y medible el desempeño gubernamental pueden derivar –a su vez– en nuevas formas de control burocrático de los funcionarios, lo que puede generar comportamientos recelosos, temerosos y adversos al riesgo

(Martínez Puón, 2011). Es por esta razón que es importante entender en qué momento los resultados –entendidos como desempeño organizativo del gobierno- se convierte en un asunto de interés público y mediático (Arellano, Cabrero, del Castillo, 2000).

A partir de la idea del proceso de gestión como un ciclo que involucra las políticas, los programas y los servicios, la Transparencia como herramienta puede impactar en diferentes momentos o etapas de tal ciclo. En un primer momento, definido como previo o *Ex ante*, los resultados de la gestión pública se asocian con los objetivos que se desean alcanzar en un plazo cualquiera (un ejercicio anual del presupuesto, un periodo de gobierno, una legislatura) de manera que es posible valorar nivel el cumplimiento del gobierno respecto de sus propias promesas o compromisos. Este tipo de transparencia puede generar el establecimiento de objetivos y metas fáciles de alcanzar que resultan por tanto poco útiles tanto para mejorar el desempeño como para entender lo que realmente se propone hacer el gobierno (Ramíó, 1999).

Un segundo momento, definido como el *Durante* se refiere a la información que permite saber lo que está ocurriendo durante la implementación de una política o programa. Esta modalidad es la que mayores constreñimientos supone para el funcionariado, ya que la transparencia se vive como una exigencia de ofrecer información “en tiempo real” (Held, 2005), sin que exista un espacio de tiempo dedicado exclusivamente a la ejecución de acciones. También resulta el tipo de transparencia más caro, por las cargas administrativas que implica la respuesta constante a las exigencias de información (Vergara, 2008).

Un tercer momento, denominado genéricamente como posterior o *Ex post*, se refiere a la comparación entre los objetivos y resultados planeados y los resultados obtenidos. También llamada “transparencia retrospectiva”, es la noción más clásica y tradicional que se esperar y que también permite un mayor margen de maniobra a los funcionarios. En este sentido, la organización vive momentos de generación de información y rendición de cuentas que, una vez concluidos, dan paso a un periodo en que es posible concentrarse en realizar las actividades y los objetivos (Velasco, 2013).

Como resulta lógico suponer, entre mayores son las exigencias de transparencia, menor es el grado de autonomía de los gestores públicos para enfocarse en lograr resultados. De allí la importancia de considerar con cuidado el equilibrio de exigencias, de manera que el

momento en que la información sobre el rendimiento organizativo se hace pública aumente las posibilidades de generar esfuerzos por lograr mejores resultados. Es decir, se debe evitar que la transparencia se vuelva una fuente más de inflexibilidad del aparato burocrático (Schedler, 2008; Velasco, 2011).

Como se ha venido discutiendo, lograr el equilibrio adecuado entre los requerimientos operativos de gestión pública y las demandas de transparencia es un reto difícil de resolver en la práctica. Por un lado, la falta de transparencia puede generar espacios de ineficiencia o de decisiones que favorecen intereses particulares. Una exigencia elevada de transparencia, por el otro, genera costos elevados de cumplimiento e incentiva comportamientos acomodaticios, tímidos y adversos a tomar riesgos, lo que puede resultar en una merma a la calidad de la información que se ofrece o en una erosión del propio rendimiento gubernamental (Martínez Puón, 2011).

2) Rendición de cuentas para la eficiencia administrativa

Como se hizo referencia al inicio de este capítulo, hablar de Rendición de Cuentas en la gestión pública, y en referencia al desarrollo de los sistemas administrativos, implica e involucra necesariamente al paradigma democrático (Schedler, 2008). Éste que exige la intervención de la sociedad civil, en ejercicio de sus derechos políticos y civiles, para contribuir en la dirección de los asuntos públicos (Rivera y Gómez, 2011). La perspectiva de los derechos humanos, si bien suficiente para establecer la importancia de la participación ciudadana, debe complementarse con aspectos propios del estudio de la gestión pública (Oxfam, 2010), en tanto que se estudian las relaciones entre ambos como un aspecto propio del ciclo de las políticas y del gobierno en general. En este sentido, la nueva gobernanza debe entenderse como:

Es un proceso de dirección que toma forma y contenido a partir de la interlocución entre grupos y sectores sociales y de éstos con los políticos y el gobierno, pero que *no es sin más incluyente, simétrico, racional*, de modo que hay fallas de dirección o gobierno por la presencia de estas limitantes negativas (Aguilar, 2010, p. 40).

En tal virtud, la participación ciudadana como fenómeno de incidencia en los asuntos públicos termina vinculándose a la adopción de decisiones públicas, en un sentido colaborativo y de corresponsabilidad entre sociedad y gobierno (Rivera y Gómez, 2011). De la propia

definición de Aguilar conviene resaltar la cuestión de “no es sin más incluyente, simétrico, racional” por las severas implicaciones que tiene para con el alcance de la participación social. Por un lado, esta limitante se refiere al hecho de que los ciudadanos no inciden –en realidad- en todos los aspectos o etapas de las decisiones y del ciclo de gestión, sino sólo en aquellos más visibles o de mayor cercanía. Por otro, la incidencia ciudadana no necesariamente es representativa de todos los grupos sociales o de todos los intereses (Colino y del Pino, 2008). En general, es ampliamente aceptado que sólo una parte de los ciudadanos –organizados o no- logra obtener un cierto grado de influencia o incidencia en las instancias de decisión e implementación de políticas y programas (Sosa, 2006)

Estas últimas precisiones deben ser tenidas como centrales a la hora de reconocer que la participación ciudadana no implica la suplantación del gobierno, sino propiamente la colaboración compartida y corresponsable en la dirección de los asuntos públicos, incluso en un sentido limitado. Así, la nueva Gobernanza y la necesaria cuestión del respeto de los derechos humanos se integran, dando paso a una oportuna definición ajustada de la *Rendición de Cuentas*. Sobre esta idea, Schedler (2008) ha sintetizado un concepto ya clásico, en los siguientes términos:

En esencia, en el ámbito político, afirmamos que la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*) (Schedler, 2008).

Luego entonces, la noción de Rendición de Cuentas es cuanto más relevante en el contexto de la nueva Gobernanza y de los derechos humanos –incluidos los de naturaleza política-, toda vez que regula de manera más precisa de qué manera tienen lugar y toman forma las relaciones entre Sociedad y Gobierno en el ejercicio del poder público. Por lo tanto, la idea fundamental que expresa Schedler es la *responsabilidad* que tiene el gobierno delante de sus ciudadanos, la cual se refleja en las dimensiones del deber de informar y justificar, sin menoscabo de la necesidad de que se reconozca la importancia de que la participación ciudadana debe ser significativa y cualitativamente mayor.

Ahora bien, en el paradigma democrático y de la nueva Gobernanza, la rendición de cuentas debe ser sustento de la responsabilidad unilateral del gobierno. Actualmente, empero, no es posible hablar de un concepto de rendición de cuentas que tenga como sujeto activo exclusivamente al gobierno (Ackerman, 2004). Por lo tanto, ¿en qué consiste la responsabilidad concomitante de la ciudadanía en la rendición de cuentas en este contexto? Ackerman (2004) señala que a los ciudadanos corresponden cuando menos tres actividades o funciones complementarias a las del gobierno: i) conocer (relacionado a informar), ii) entender (vinculado a justificar), y iii) incidir (sobre la idea de sancionar). Como se observa, es clara la interrelación y dependencia mutua entre las tres funciones, pues *conocer* y *entender* son más bien actos receptivos frente a la generación de información y su justificación. Para Ernesto Velasco (2013), no obstante, esto no implica un papel limitado para la ciudadanía, en tanto que participar implica la movilización de los intereses de la Sociedad Civil y el ejercicio de toda clase de acciones para lograr la alineación de la función pública a los objetivos e impactos esperados de ella (incidencia ciudadana).

La mayor utilidad y potencialidad de esta noción de Rendición de Cuentas reside en que rescata la importancia de la intervención de la ciudadanía para completar el esquema colaborativo que da sentido pleno y efectivo al propio concepto: sustentar la rendición *desde* el gobierno y ejercer el derecho *para* los ciudadanos de conocer y valorar los resultados de la acción pública (Somuano, 2010). Y es ahí donde cabe hacer referencia a la *evaluación ciudadana* en relación justamente con la Rendición de Cuentas, pues con ello se hace alusión a un fenómeno de participación ciudadana que permite que el gobierno informe, justifique y se responsabilice respecto del ejercicio del poder público en tanto que la ciudadanía conoce, entiende e incide favorablemente en el mismo sentido.

3) Evaluación del desempeño para la mejora

Tal y como se comentó en lo dicho anteriormente respecto de la Rendición de Cuentas y su vínculo de incidencia ciudadana hacia la gestión de lo público en el contexto de la Nueva Gobernanza, la práctica de la evaluación en el sector público se ha desarrollado en dos momentos o etapas principales. En un primer momento, la evaluación estuvo orientada a verificar que el principio de eficiencia económica se cumpliera al interior de cada uno de los programas que constituyen una política pública determinada, es decir, que los objetivos del

programa se alcancen al menor costo posible (González y Hernández, 2010; Sosa, 2011b). En un segundo momento, la evaluación ha puesto énfasis en el examen de la eficacia social de los programas y la política pública, en el desempeño del gobierno, en el gobierno por resultados (Love, 1991). En este segundo momento, los programas deben orientar sus objetivos, indicadores y metas hacia el logro de su eficacia en la solución de los problemas sociales públicos (Kliksberg, 2002; Aguilar V., 2010b; Blanco y Gomá, 2003).

Concebido de esta manera, el ejercicio de evaluación de una política pública determinada podría organizarse en dos fases complementarias, a partir del supuesto de que los principios de eficiencia económica y eficacia técnica se cumplen al interior de los programas y las dependencias (Talbot, 2010; Ortega, 1996). En una primera fase, la evaluación puede estar orientada a examinar la eficacia social de los programas particulares que integran la política pública; es decir, que cada uno de ellos tenga una contribución marginal probada en la solución del problema público que motivó su formulación e implementación. En un segundo paso, la evaluación se puede orientar a examinar de manera rigurosa si el conjunto de programas que integran la política pública se encuentra organizado de manera consistente y coherente, de tal forma que los principios, las acciones y las actividades específicas de cada uno de los programas se muevan en la misma dirección, contribuyendo así en la solución del mismo problema público y constituyendo, por lo tanto, lo que se llama un “*sistema de acción pública*”, una política pública (Aguilar V., 2008b; Ospina, Cunill y Zaltsman, 2004).

Vista a la luz de las exigencias de la valoración técnica y administrativa de los gobiernos y sus sistemas administrativos, la evaluación de cualquier la política pública debería entonces servir de insumo a dos propósitos. Por un lado, verificar que los programas cuenten con un diseño causal apropiado, con indicadores de eficiencia económica y de eficacia social, y con metas asociadas a resultados con una temporalidad establecida, lo cual debe permitir al gobierno y al resto de los actores políticos y sociales involucrados en la formulación, implementación, monitoreo y vigilancia de los programas tomar decisiones respecto de la permanencia, ajuste o desaparición de cada uno de los programas de la política pública (Ramos, Sosa y Acosta, 2011).

Por otro lado, el análisis de una política pública, en tanto un conjunto de programas integrados y orientados consistentemente hacia la solución de un problema público de

naturaleza amplia, debería permitir a los diferentes actores públicos y sociales conocer si el conjunto de programas que integran una política pública particular son consistentes con los objetivos de dicha política pública, eliminando duplicidades, disminuyendo costos y contribuyendo así a solucionar el problema del deficiente desempeño gubernamental en el manejo de la política pública y de la ineficacia del gobierno en la administración del presupuesto público (Caso y Femat, 2010; Bustelo, 2009; González y Hernández, 2010; Love, 1991).

Si la eficiencia económica, la eficacia social, el desempeño y el presupuesto basado en resultados han constituido los valores supremos y los propósitos de la acción de gobernar y del ejercicio de evaluación de la política pública en muchos países en las últimas décadas de gobiernos neo-liberales y de la Nueva Gestión Pública (Cejudo, 2011) la evaluación adquiere diferentes matices e incorpora elementos nuevos si la gestión de lo público es concebida en términos conceptuales como una acción colectiva en cuya consideración, formulación, implementación y evaluación participan además del gobierno otros actores públicos y sociales tales como los partidos políticos, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y los organismos internacionales. Es decir, si la gestión pública es definida como un sistema de acción en modo de gobernanza y si la práctica de la evaluación se orienta entonces en un sentido más amplio a comprobar su *calidad institucional* y su *calidad técnica* (Aguilar V., 2010; Velasco 2011, 2013).

En este esquema de evaluación o, para ser más precisos, de valoración de la acción pública, la *calidad institucional* se refiere al respeto a los valores o creencias públicas compartidas por la sociedad y plasmadas en los diversos ordenamientos que norman a las sociedades modernas -desde la constitución política, las diversas leyes, los compromisos y acuerdos internacionales, y los resultados formales de la deliberación pública sobre los problemas considerados de interés para la ciudadanía- mientras que la calidad técnica o calidad cognoscitiva se refiere al conjunto de relaciones causales en las que se fundamentan las acciones y actividades de la política pública orientadas a resolver problemas públicos (Aguilar, 2010).

Estos dos componentes de los sistemas administrativos, el de la *calidad institucional* y el de la *calidad técnica*, “son interdependientes y complementarios, ya que la eficacia pública

de un gobierno se alcanza sólo a condición de conjugar legalidad y causalidad, normas jurídicas axiológicas y normas empíricas causales” (Aguilar, 2010) y pueden ofrecer más elementos para determinar la idoneidad de las acciones de un gobierno cualquiera, o para indicar los cambios de diferente naturaleza que se deben implementar para que un programa de gobierno sea legalmente correcto, económicamente eficiente y socialmente eficaz (Banco Mundial, 2007).

Cada una de estas características hace referencia e incide a diferentes niveles y operaciones de análisis. En conjunto ofrecen una visión más amplia del ejercicio de valoración de la acción pública. Este tipo de evaluación o valoración requiere también de un ejercicio intelectual mucho más complejo que incorpora nuevos elementos teórico-conceptuales y cuestiones político-institucionales más amplias (Aguilar, 2008a, 2008b; Subirats, 2005) como todas aquellas que están relacionadas con las posibilidades mismas de la Gobernanza: en primera instancia, la propia participación social. En segunda, la rendición de cuentas. De esta manera, toda valoración de un proceso de gobernar en modo de gobernanza debe identificar, por un lado, que haya una mayor densidad de participación social y que ésta refleje verdaderamente la naturaleza democrática y participativa de la Gobernanza (Rivera y Gómez, 2011). Por otro lado, la valoración de la efectiva incidencia en la Rendición de Cuentas demanda indagar si existen y son de adecuada calidad las actividades utilizadas por el gobierno para mantener informada a la ciudadanía acerca de los diversos componentes de la acción pública (Aguilar, 2008a). Ello nos remite necesariamente a la noción de *calidad gerencial* como el factor crítico del cambio en los sistemas administrativos, tal y como la definen autores como .

4) Calidad gerencial o de la gestión directiva: una aproximación conceptual

Luego del impulso de valores como la apertura, participación, responsabilidad, eficacia y eficiencia en las políticas, ha surgido una nueva responsabilidad por parte de las administraciones públicas, llevando a que la evaluación sea un aspecto crucial en la agenda de los gobiernos actuales. Dicha responsabilidad requiere ser considerada no sólo como una etapa más en la construcción de una política pública, sino más bien, requiere ser analizada entendiendo que se encuentra en un contexto diferente, donde la calidad, la cultura y los

principios son fundamentales para fortalecer los procesos de cambio y su impacto en el desarrollo general de la sociedad y la economía.

La concientización adquirida por los consumidores en cuanto a su derecho a la exigencia de calidad como atributo insustituible en los bienes y servicios que demanda tiene gran influencia, no solo en las organizaciones privadas modernas, sino también en los organismos públicos cuyas prestaciones son posibles gracias al aporte que en materia de impuestos realizan esos mismos consumidores en su carácter de contribuyentes (Bozeman, 1998). Esa exigencia ha llevado a que gran parte de las empresas privadas y en menor medida, las instituciones públicas busquen mejorar la calidad de los servicios que perciben los ciudadanos (Haufler, 2001). Este nuevo enfoque ha llevado que la administración pública en cualquiera de sus tres niveles busque estrategias de modernización e innovación así como sistemas administrativos flexibles, basados en la capacidad mejorada de sus directivos, a quienes ahora denominan *gerentes públicos* (Cabrero, 1995).

Sin embargo, la literatura en materia del desarrollo directivo en el sector público reporta la existencia de diferentes obstáculos que impiden el establecimiento de dichas estrategias. Se tiene que, por un lado, existe una falta de atención sobre temas vinculados a la cultura institucional, así como a la regulación y gestión de los empleados públicos (Martínez Puón, 2011), y por el otro, hay un especial interés en las nuevas tecnologías de información y comunicación, lo que no encaja si no existe una cultura administrativa sólida (Matas, 2008; Ramió y Salvador, 2005).

Es así que, especialmente durante la última década, una parte importante de las administraciones públicas de América Latina ha tratado de abandonar el modelo tradicional de función pública (entendida como un modelo cerrado, caracterizado por administraciones rígidas y gestiones culturalmente complejas), para pasar a un modelo de inspiración anglosajona (definido como un modelo abierto, basado en la diferenciación de los diferentes puestos de trabajo de la administración, y con mayor flexibilidad) (Cabrero y Nava, 1999; Matas, 2008). Este último modelo considera a la calidad como un concepto asociado al papel transformador de los directivos públicos (Champy, 1996).

La calidad como rasgo directivo se define como la capacidad que permite y exige incorporar el compromiso de todos los integrantes de la organización (Del Catillo, 2000). Es decir, un producto o servicio es de calidad excelente cuando se aplican en su realización, los mejores componentes y la mejor gestión y realización de los procesos (Beltrán, 2002; Campos y Martínez, 2002; MAP-IGSPI, 2002). La calidad gerencial apela y proyecta los principios de orientación al ciudadano, liderazgo y coherencia, gestión por procesos y hechos, desarrollo e implicación de las personas, aprendizaje, innovación y mejora continua, desarrollo de alianzas, transparencia, participación y responsabilidad social, entre otros y tiene como objetivos principales (MAP-IGSPI, 2002). Se centra en aportar información a los gerentes públicos para la mejor toma de decisiones en relación con la prestación de servicios públicos. Busca también promover el aprendizaje y la mejora organizacional en las instituciones públicas contribuyendo a aumentar su rendimiento; e incrementar la orientación de la Administración al ciudadano, que resulte en un mejor servicio.

Para la construcción práctica de la calidad gerencial se consideran también los principios de los sistemas de gestión de calidad y de la planeación estratégica que son indispensables para lograrla, entre los que se encuentran (Luzon, 2000; Mas Sabaté, 2001):

- *Liderazgo y compromiso de la dirección.*- Dicho principio es una condición necesaria para que se lleve a cabo una adecuada gestión, para lo cual los directivos deben recibir un entrenamiento específico al respecto, para que estos puedan transmitirlo a los demás empleados.
- *Participación y compromiso.*- Se requiere una fuerte implicación, participación y compromiso por parte de los miembros de la organización ya que consiguiéndolo automáticamente se genera un proceso que posibilita el control y evaluación de las políticas y programas.
- *Cambio cultural.*- Aunque la gestión, como se vio anteriormente es un concepto antiguo, ha sufrido cambios a lo largo del tiempo, hasta llegar a la necesidad de implementarse en las administraciones públicas como un requisito indispensable. Los impactos en la cultura institucional son variados, acorde a los avances en los procesos de desarrollo administrativo, el impacto de los mismos, y las lecciones o procesos de aprendizaje derivados de tales procesos.
- *Formación.*- Para lograr el punto anterior es necesario que los miembros de la organización tengan la formación necesaria, es decir, se debe proveer a los empleados de un nivel de formación que asegure que todos tienen conocimiento de la evaluación.

Ésta debe ser planificada en forma sistémica y objetiva y debe tener un carácter continuo.

- *Mejora continua.*- Este principio es un elemento clave que debe considerar cualquier organización al momento de implantar la calidad, ya que uno de los objetivos de ésta, es que el proceso de mejora y desarrollo sea continuo. Para lo cual se requiere un esfuerzo continuado y a largo plazo.

En suma, los elementos vertidos en materia de calidad directiva representan un reto para fortalecer la gestión con un enfoque de calidad, cobertura e impacto social (Moyado, 2006, 2002). Estos elementos son determinantes para fortalecer el desempeño y que éste efectivamente mejore los procedimientos y rutinas.

5) Evolución de la evaluación de políticas: hacia un sentido ciudadano

Como práctica gubernamental, el origen de la evaluación se encuentra en Estados Unidos alrededor de los años treinta del Siglo XX, su principal propósito era por entonces investigar sobre la efectividad de los programas de educación e infraestructuras, es así que tuvo su auge en los primeros años de los sesentas (Love, 1991). Posteriormente, luego de una búsqueda de legitimación por parte de la ciencia, se convirtió en un enfoque metodológico predominante, es decir, durante este tiempo la evaluación fue sinónimo de medición y cuantificación de resultados de la gestión pública (González y Hernández, 2010).

Posteriormente, a partir de la década de 1960, la evaluación fue utilizada principalmente como una herramienta descriptiva de los programas públicos para la resolución de los problemas sociales y como un instrumento político para la reconsideración de políticas y presupuestos, es decir, la tendencia era una evaluación de carácter interno de la propia administración y los gobiernos (Love, 1991). De esta manera, la consideración de las demandas sociales y la importancia de contar con insumos para fortalecer la calidad de la evaluación se concebían como estratégicos, porque la meta era disminuir la crisis económica y promover con ello el crecimiento económico (Starling, 1998).

Al inicio de la década de 1980, la evaluación se convirtió en un objeto de interés y en una herramienta para parlamentaria, por la posibilidad que dio para conocer los impactos sociales producidos por la acción gubernamental. Es así como la evaluación comenzó a extenderse al conjunto de la sociedad civil y a las organizaciones gubernamentales (Subirats,

2005). Para la década de 1990, la evaluación se sitúa en un proceso de debate orientado por los valores e intereses de los distintos actores sociales, hasta llegar a la actualidad, donde la evaluación se ha ido institucionalizando y es analizada desde varias perspectivas académicas y profesionales buscando una nueva sociedad de conocimiento que se dinamice a través de redes (Banco Mundial, 2007; BID y CLAD, 2007). Sin embargo, los desarrollos en la formación de capacidades institucionales para evaluar son diferenciados acorde a la experiencia, desarrollo e impactos generados en los distintos procesos de evaluación (ILPES, 2003; ICMA, 2006; Kusek y Rist, 2005).

En la última década, la mayoría de las democracias -y en particular los países de la OCDE- han venido desarrollando reformas en el sector público orientándolas a responder eficazmente las exigencias de la sociedad, por lo que la evaluación se ha convertido en un instrumento que tiene como base la reorientación de las relaciones Estado-Sociedad (OCDE, 2008). Por lo tanto, actualmente la evaluación es una actividad que consiste en la realización de evaluaciones integrales de determinados servicios, mediante la utilización de diversas metodologías, las cuales permiten conocer la expectativas y necesidades de los usuarios, analizar el grado de cumplimiento de dichas expectativas, su percepción sobre la forma en que se presta el servicio y la forma de actuar de los gestores públicos (Kusek y Rist, 2005).

La evaluación implica un pronunciamiento sobre el valor de una intervención gubernamental, desde el punto de vista de la eficiencia, la eficacia, la legalidad, la transparencia o cualquier otro criterio de desempeño (Fenstein, 2007). Si esto es cierto, lo que sigue es que se ponga a prueba en los distintos ámbitos en los que la evaluación se puede aplicar en la administración pública, en los usos que se puede dar a la información que produce, y para determinar los límites que impiden un uso efectivo de sus resultados para cualesquiera de los propósitos que podría atender (Ramos, Sosa y Acosta, 2011).

Para ello es necesario analizar en qué niveles funcionales es posible realizar evaluaciones dentro de la acción gubernamental, los usos que se puede dar a la información generada; así como la forma en la que esta actividad de carácter técnico se ve afectada por la disputa por el poder y el control dentro del sector público. Esto último resulta esencial para estudiar la forma en la que la evaluación puede ser o no un insumo efectivo para la toma de decisiones (Aguilar, 2011b).

Siguiendo a Ospina, Cunill y Zaltsman (2004), se puede afirmar que cualquier tipo de actividad o intervención gubernamental es susceptible de evaluación. En este sentido, estos autores proponen un modelo de análisis de la evaluación en tres niveles: de las políticas, de los programas y organizaciones, y, finalmente, de los funcionarios públicos. Con respecto al primer tipo -la evaluación de las políticas-, estos autores lo ubican en un *macronivel* de evaluación y consiste “en la evaluación del gobierno como [un] conjunto de instituciones comprometidas con una serie de políticas públicas que se han gestado democráticamente” (Ospina, Cunill y Zaltsman, 2004, p. 23).

Por su parte, la evaluación de programas y organizaciones, encuadrada en un nivel intermedio de análisis o nivel meso, tendría una visión gerencial y se enfocaría a valorar el desempeño de las acciones y organizaciones gubernamentales concretas en la provisión de bienes y servicios públicos. Por último, la evaluación de los funcionarios públicos, o el nivel micro, consideraría la contribución específica que cada empleado público realiza para cumplir con los objetivos y las metas organizacionales y de la política pública en su conjunto.

Si bien es cierto que estos tres niveles pueden ser considerados como elementos con lógicas y alcances de evaluación diferentes, una adecuada valoración de la acción pública debería incluir una concatenación de los tres ámbitos para dilucidar las interrelaciones que existen entre la actuación individual, la capacidad organizacional y el desempeño agregado del gobierno (Broadbent, 2003; Talbot, 2010).

Siguiendo de nuevo lo dicho por Ospina, Cunill y Zaltsman (2004), “se esperaría que la evaluación del desempeño de un funcionario (micro) estuviera referida a la manera como sus acciones posibilitan el cumplimiento de la misión organizacional (nivel meso), y que la evaluación de las organizaciones estuviera referida a la forma como ésta posibilita acciones del gobierno para implantar las políticas públicas (nivel macro)” (2004, p. 28).

Esta primera identificación de objetos de evaluación a los distintos niveles de actuación pública conforma un nivel de integración que vincula los elementos más generales y amplios del gobierno con la actuación particular de cada funcionario público. A esta articulación de niveles la podemos denominar genéricamente como la “integración vertical”

de la evaluación. Como resulta obvio suponer, esta unificación inicial se acompaña y complementa con una articulación de los componentes que a cada nivel serán considerados también objetos de evaluación. De esta manera se produce una integración que llamaremos “horizontal”, por medio de la cual la evaluación no se constriñe al ámbito estricto de una política, una organización o un conjunto de individuos; sino al conjunto de políticas, organizaciones y burocracias que conforman el así llamado Sector Público (González y Hernández, 2010). El siguiente gráfico resume las dos dimensiones que el abordaje de la evaluación considera.

Cuadro 5. Integración “vertical” e integración “horizontal” de la evaluación

Niveles	Ámbitos
Políticas públicas/ programas	<ul style="list-style-type: none"> • Entornos sectoriales (estructura y dinámica) • Financiamiento (composición y temporalidad) • Insumos-procesos-resultados e impactos
Instituciones/organizaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de gestión: planeación, comunicación, información, • Contextos organizativos: culturas organizativas, climas laborales, liderazgo, patrones tecnológicos • Vinculación con el entorno: relaciones con OSC, empresas, sindicatos, otros gobiernos
Individuos/estructuras particulares	<ul style="list-style-type: none"> • Desempeño de funciones • Desarrollo de habilidades • Observancia de principios y valores

Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial (2007) y BID y CLAD (2007).

Derivado de esta conceptualización, tiene que establecerse el lugar central que como objeto directo de la evaluación horizontal tiene la acción de los sistemas administrativos, que tiene que arrojar valoraciones sobre la eficiencia agregada del gobierno. Esta doble integración permitiría conocer con mayor precisión el desempeño de la actividad gubernamental, así como la forma en la que cada uno de los agentes contribuye o inhibe el logro de los objetivos públicos.

Por otra parte, no se pueden soslayar aquellas dimensiones de la acción pública que conforman propiamente los sistemas de gestión cotidiana. Tal es el caso de cuestiones como el clima laboral, el liderazgo directivo, los sistemas de información y comunicación institucionales, los vínculos con la ciudadanía en los servicios públicos, entre otros (MAP-IGSPI, 2002). Así las cosas, y ante la recurrente pregunta de qué aspectos de la actividad

gubernamental son susceptibles de evaluación, la respuesta sería todo y de forma conjunta (ver Cuadro 5).

Una vez identificados los distintos niveles en los cuales podría ubicarse la evaluación gubernamental, un segundo nivel de análisis apunta a responder la pregunta ¿para qué se evalúa? Como señala Teresa Curristine (2005a) desde la perspectiva de la OCDE, la evaluación y la medición de resultados gubernamentales no pueden ser vistas como fines en sí mismos. La información obtenida por medio de estos ejercicios no tiene una utilidad propia si no es empleada efectivamente para la adopción de decisiones. Sin embargo, las funcionalidades pueden ser tan diversas y contradictorias que deben reconocerse claramente las motivaciones técnicas y políticas que justifican un cierto tipo de evaluación. Desde nuestra perspectiva sólo hay dos usos propios de la evaluación: a) el que se vincula a la rendición de cuentas, y b) el que promueve un mejor uso del presupuesto (Caso y Femat, 2010; Caso, 2011).

El primero de los usos de la evaluación se refiere a la rendición de cuentas y a la transparencia. Si se parte de una doble visión de la rendición de cuentas, tal y como la que proponen Przeworski, Stokes y Manin (1999), la evaluación puede concebirse como un mecanismo eficaz para fortalecer el sistema de pesos y contrapesos horizontal entre las agencias del ejecutivo y su contraparte legislativa, así como un instrumento vertical que informa a la ciudadanía sobre los resultados que ha alcanzado el gobierno mediante la implementación de políticas y programas públicos.

Cada una de estas dos posturas supondría alcances y formas de utilización de la información diferentes entre sí. La rendición de cuentas hacia el legislativo implica la elaboración de reportes amplios en los que se especifique con cierto grado de detalle los resultados del desempeño de la actividad gubernamental con el fin de asegurar la información mínima para establecer cualquier tipo de responsabilidad política. A pesar de la mayor carga de trabajo que esto conlleva, el proceso de retroalimentación sobre los resultados de la evaluación entre el ejecutivo y el legislativo suele ser una pieza importante para resolver diferencias sobre los programas que suelen ser polémicos o políticamente valiosos, como los de la política social.

Por su parte, la utilización de la evaluación para el fortalecimiento de la rendición de cuentas vertical (esto es, hacia la ciudadanía) supone un mayor grado de procesamiento y tratamiento de la información gubernamental (Fox, 2007; Emmerich, 2004). El interés primario de la ciudadanía es identificar elementos concretos que le permita reconocer si la actuación gubernamental ha sido adecuada y competente en ciertos campos de su interés y, en esa medida, que permita a los individuos adoptar las decisiones que le afectan directamente (como la definición del combinado de bienes y servicios que está interesado o dispuesto a consumir a un precio determinado) (Bazaga, *et.al.*, 1997).

El segundo uso de la evaluación gubernamental toca directamente al presupuesto público. Este uso ha sido promovido, en gran medida, por los organismos internacionales a partir de la superación de los enfoques más radicales provenientes de la Nueva Gestión Pública (Ormond y Elke Löffler, 1999) y la adopción de una nueva doctrina de modernización de las administraciones públicas basadas en la medición y mejora del desempeño (Zall y Rist, 2005). Si bien es cierto que la premisa que apoya la aplicación generalizada de este enfoque es que hay una vinculación inevitable entre la utilización de la información sobre desempeño para tomar mejores decisiones en la orientación del gasto público y los presupuestos basados en resultados, estudios comparativos están ofreciendo evidencias respecto a la existencia de variaciones significativas al momento de su implementación en diferentes países.

Como señala el estudio realizado por la OCDE (Curristine, 2005b) en naciones que han emprendido este tipo de reformas, se pueden identificar al menos tres tipos de instrumentos diferentes que vinculan los resultados con el formato o la elaboración presupuestal. En primer lugar se encuentra el esquema *justificadorio o documental* que consiste, simplemente, en adjuntar a los informes de ejercicio presupuestal los resultados de las evaluaciones. Con ello, la evaluación puede ser utilizada para ampliar el diálogo que sobre el presupuesto y su uso se da entre los partidos y los poderes ejecutivos.

Una segunda alternativa es la *presupuestación informada* en la que la elaboración de los presupuestos se vincula a los resultados del desempeño futuro o a los resultados previos de dependencias y programas. Finalmente, el tercer instrumento implementado es el del establecimiento de una *formula directa para la presupuestación por resultados*. Este mecanismo consiste en la aplicación del gasto público a partir del establecimiento de

resultados de desempeño –medidos por medio de metas o resultados específicos- o con relación a los resultados previos obtenidos y que las evaluaciones mostraron y valoraron.

Como resulta obvio suponer, la relación entre la evaluación y la presupuestación es completamente diferente a la que se da en el caso de la sola rendición de cuentas o del control burocrático a través de la línea jerárquica. A diferencia de estas dos últimas, la utilización de los resultados como insumo del proceso presupuestario supone una evaluación centrada en los resultados y en los impactos que ha tenido la actuación gubernamental para la solución de problemas específicos o la obtención de ciertos resultados.

Ahora bien, como ya se mencionó anteriormente, puede existir una gran variedad de utilidades prácticas que justifican la realización de evaluaciones gubernamentales, pero que no implican necesariamente su uso para enriquecer la toma de decisiones futuras. Es justamente este último fin el que cobra especial interés debido a que la evaluación no constituye un fin en sí misma y debe estar acompañada de una utilidad objetiva que la justifique.

En el actual momento político y social, ese fin pasa fundamentalmente por la revisión y mayor justificación de las asignaciones presupuestarias a políticas y programas, como la mejor forma de que el sector público retribuya con resultados y justificaciones la legitimidad social y económica que recibe de la Sociedad. Pero conlleva una fuerte carga política, en términos del inevitable deseo de los gobernantes de ajustar el uso de los recursos públicos para atender y cumplir con su agenda política que, vale la pena decirlo, no siempre coincide con la de la Sociedad.

La discusión política del presupuesto y los efectos que tiene en el reparto del poder en un Estado cualquiera es lo que dificulta el uso de los resultados de las evaluaciones para mejorar el desempeño gubernamental. En términos generales, los debates de tipo político se centran en discutir dos problemas fundamentales: el problema de la medición y el alcance de las evaluaciones y, el del uso concreto de las evidencias arrojadas por las evaluaciones dentro del proceso político y dentro de las estructuras de las dependencias.

Sobre el primer problema, el de la medición, se define a partir de la idea de que la evaluación debería orientarse hacia el desempeño del sector público. Este concepto, sin embargo, presenta problemas de vaguedad y deja un amplio margen para la interpretación. Desempeño puede ser, por igual, la medición de la intensidad y la eficiencia en el uso de los recursos públicos, que el efecto intangible que la acción de un programa puede tener en su población beneficiaria. Es la diferencia entre resultados (outputs) e impactos (outcomes) y no hay acuerdo político sobre cuál es la medición más relevante.

Si el análisis se centrara exclusivamente sobre los resultados o productos (outputs), la medición podría resultar asequible. Sin embargo, no se podría realizar una valoración objetiva de los efectos producidos por los instrumentos gubernamentales en un contexto social más amplio, ya que sólo se realizaría una enumeración de logros que no cuentan con un referente social claro. Ejemplos obvios de lo anterior surgen de los programas sociales, y más claramente, de los programas de combate a la pobreza en los que es relativamente sencillo medir los subsidios entregados e, incluso, se puede medir la efectividad y la eficiencia con la cual fueron entregados (Echevarría, 2001). Esto, no obstante, no tiene nada que ver con evaluación respecto a si los bienes entregados por el gobierno efectivamente redujeron los niveles y la incidencia de la pobreza, ya que podrían existir factores ambientales o estructurales que limitan el efecto del programa social (Caso y Femat, 2010; Acosta, 2011).

En caso contrario, si se opta por enfocar la evaluación a los impactos de política (los *outcomes*), la medición se torna especialmente compleja, ya que requeriría un aislamiento de cualquier factor contextual que pudiera incidir sobre el problema en cuestión para dilucidar la incidencia real que tiene el programa público evaluado. Si se retoma el caso de los programas de combate a la pobreza, es necesario reconocer que la posibilidad de aislar todos los factores ambientales o estructurales que condicionan la pobreza es una labor técnica demasiado compleja. De ahí que tenga que concluirse que resulta especialmente difícil comprender los impactos efectivos que un programa público cualquiera puede tener o no en una situación social determinada.

Lo que queda es la necesidad de desarrollar enfoques o uso intermedios que permitan resolver la incompatibilidad entre ambos tipos de medición evaluativa. En ello, la idea de generarse un enfoque a resultados con valor social parece factible y necesaria, siempre y

cuando ello implique que los actores gubernamentales y políticos asuman plenamente la responsabilidad de alcanzar los impactos esperados y no sólo los políticamente adecuados (Aguilar V., 2008b). Si bien en una buena parte de los países que han introducido una política explícita de evaluación se ha observado un proceso de ajuste mutuo en la definición del tipo de medición a utilizar, una cuestión que sigue siendo problemática es la incorporación efectiva de la información generada por las evaluaciones en los sistemas y rutinas de las dependencias y entidades administrativas que conforman el gobierno en sentido amplio. Diversos estudios señalan cómo la práctica de la evaluación contemporánea se ha convertido en un tema recurrente en los países, sin embargo aquélla termina por no ser utilizada a plenitud con el fin para el que fue diseñada originalmente (OCDE, 2009).

La consideración de las restricciones políticas y organizacionales resulta fundamental para comprender el éxito de los procesos de cambio gubernamental (Ramió, 1999; Arellano, Cabrero y del Castillo, 2000). Las inercias y las rutinas que persisten en la arena política y al interior de las organizaciones limitan las posibilidades de transformación y establecen barreras de entrada importantes a cualquier elemento de innovación.

C. Desarrollo y modernización administrativos a partir de la transparencia y la evaluación

A partir de los elementos anteriores, es posible identificar puntos de contacto entre los procesos de modernización de la gestión de lo público y los sistemas administrativos, por un lado, y la transparencia y la evaluación del desempeño, por el otro. En primer lugar, la literatura suele establecer una relación directa y positiva entre ambos conjuntos, al señalar que la transparencia genera los incentivos adecuados para que el comportamiento de las organizaciones y los funcionarios se apegue lo más posible a las expectativas sociales (Arellano, Cabreo y del Castillo, 2000; Ramió, 1999; Love, 1991).

Es decir, transparencia y gestión se alimentan mutuamente, ya que las organizaciones que declaran abiertamente sus propósitos, permiten un mejor escrutinio público que, a su vez, genera incentivos más fuertes para lograr un rendimiento superior (Velasco, 2013). La transparencia abona también a la gestión de otra forma: en la medida en que facilita la coordinación dentro y entre las organizaciones públicas, hace que la información fluya con

mayor facilidad entre los funcionarios que la requieren para hacer su trabajo, y permite integrar mejor los esfuerzos, especialmente en el caso de políticas transversales de manera que los resultados se valoren en conjunto y no fraccionados por las fronteras jurisdiccionales de cada organización gubernamental en lo individual (James, 2005; Agranoff, 1997).

Ahora bien, este argumento general puede ser analizado con mayor profundidad si se vincula la aportación que hacen las diferentes estrategias de mejora de la gestión a las diferentes formas de entender la transparencia. Ernesto Velasco (2013) ha elaborado estos vínculos a partir de la tipología de la transparencia de Hood (2006), de la siguiente forma. En primer término, y respecto al significado de la transparencia identificado por Hood como el “gobierno de reglas no discrecionales”, la gestión por resultados de programas y servicios resulta ser la más relevante, al referirse a la forma en que el gobierno toma sus decisiones y se organiza internamente. Resulta particularmente relevante en este caso la estrategia de establecer relaciones contractuales entre los directivos y los operadores de los servicios, ya que establece un contacto importante entre diferentes formas de entender la transparencia y los dos vertientes y las diferentes herramientas de la gestión del desempeño (Velasco, 2013).

A pesar de esto, se podría sospechar que no en todas las relaciones entre transparencia y gestión son positivas. Por ejemplo, la introducción de mecanismos de mercado en la gestión pública puede también implicar un relajamiento de las obligaciones de transparencia debido a que la subcontratación puede incluir cláusulas de confidencialidad o de respecto a secretos industriales, lo que resultaría en una disminución del acceso a la información por parte del público en general (Grimshaw, Vincent & Willmott, 2002; Martínez Puón, 2011). Si bien una de las finalidades de la subcontratación es tomar ventaja de los mayores grados de libertad con que cuentan las empresas y organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones privadas no están sujetas al mismo nivel de escrutinio en comparación con las pertenecientes al sector público (Haufler, 2001; Mulgan, 2003). Esto genera, como es lógico suponer, tensiones y conflictos.

En ese sentido, se ha señalado que el contar con mayor transparencia no necesariamente genera mejor información ni tampoco mejor desempeño. Por ejemplo, Hall (2005) y Velasco (2011) advierten que los mecanismos de transparencia deben ser diseñados cuidadosamente o de lo contrario terminarán por generar grandes cantidades de información

inútil. Otros argumentan que el problema es que la transparencia implica la erosión de la confianza en la actuación de los propios funcionarios y profesionales expertos (Martínez Puón, 2011), por lo que la introducción de mediciones y formas de seguimiento y monitoreo permanentes pueden llevar a un menor rendimiento organizativo y a la disminución de la calidad de los servicios (Arellano, 2005).

También genera preocupación el que las demandas de transparencia generan cargas de trabajo y costos adicionales para la administración pública, lo que reduce su eficiencia y eficacia (Vergara, 2008). Finalmente, una tema recurrente se refiere a que puede aparecer una “ilusión de transparencia”, es decir, donde se tenga un mayor acceso a información que no necesariamente es adecuada para conocer lo que verdaderamente ocurre dentro del gobierno (Velasco, 2013). Esto hace evidente tanto la necesidad de usuarios capacitados para sacar ventaja de la información que se hace pública como también las posibles consecuencias negativas de que se produzca un desbordamiento de datos que impida un uso efectivo de los mismos (Held, 2006).

De ahí que resulte cuanto más pertinente considerar la forma en que han evolucionado las estrategias de modernización de la gestión y cómo, en su mayoría, todas tienden a centrarse en los mismos fines y propósitos de lo que aquí y en otros estudios se ha definido como una tendencia a la democratización inevitable de la administración (Villoria y Arribas, 2012; Natal y Chávez, 2010; Villoria, 1996; Moynihan, 2010; Echevarría, 2001; Chávez Presa, 2000).

De acuerdo con Dussauge (2009) y Ramírez-Alujas (2011), la mayoría de las reformas y modernizaciones impulsadas en los últimos 25 años buscaron insistentemente implantar la cultura de la racionalización en todos los aspectos, basando sus estrategias en una terna de valores conocida ampliamente por los especialistas como las Tres E: Eficiencia, Economía y Eficacia. Esta terna de valores o principios arrojó una gran cantidad de experiencias y no pocos logros, en términos del desarrollo de una variedad de herramientas legales y técnicas tales como la creación de nuevas instituciones públicas bajo la forma de agencias autónomas, el uso de contratos de desempeño, el presupuesto basado en objetivos, las cartas ciudadanas, y hasta modelos de gestión por resultados, que se aplican en países tan diversos como Canadá,

Nueva Zelandia, Reino Unido Francia o México (James, 2005; Moynihan, 2010; Radin, 2006).

No obstante, la presencia y utilidad de estas experiencias y sus herramientas se enfrenta ahora a tensiones que hacen pensar en su potencial abandono o, cuando menos, en su adecuación a las circunstancias del Nuevo Milenio (Ramírez-Alujas, 2011). En este tesitura, existen tres motivos principales que se han puesto sobre la mesa de discusiones para plantear de una forma principal que las estrategias de modernización basadas en la Nueva Gestión Pública han sido superadas (Dussauge, 2009).

En primer lugar, está la aparente terminación de las crisis económicas recurrentes que requerían la generación continua de ahorros sustanciales y la aplicación de recortes al gasto público que, por ende, favorecían los postulados neo-gerenciales. En segundo lugar, en diversas partes del mundo los gobiernos enfrentan ahora las consecuencias y efectos inesperados que acarreo la aplicación de la Nueva Gestión Pública y que son considerados por una buena parte de la población como negativos e indeseables. Dando margen a propuestas centradas en reivindicar agendas y proyectos anti-gerencialistas (Ormond y Löffler, 1999). En tercer y último lugar, en muchos países sencillamente se atiende ahora con mayor interés a la implementación de reformas administrativas que permitan resolver atrasos históricos y necesidades actuales, dejando de lado la discusión global sobre los principios neo-gerenciales.

La consecuencia última de estos ajustes es que los procesos de reforma y modernización se significan por un movimiento paulatino que va transitando de las E (economía, eficiencia, eficacia) hacia las C: Confianza, Coordinación, Colaboración, y Control de la Corrupción. Estos nuevos términos, si bien no constituyen la totalidad de los modelos de cambio en boga, si representan de buena manera al nuevo enfoque mundial en materia de modernización administrativa, puesto que contienen las propuestas mas recientes que los gobiernos han venido incorporando en sus administraciones y también recogen los resultados de las discusiones que se dan en el ámbito académico.

En el marco de las nuevas tendencias de reforma administrativa, resulta propicio para los fines de este trabajo la valoración los cuatro de los cuatro conceptos emergentes (confianza, coordinación, colaboración y control de la corrupción).

Confianza.- La recuperación de la confianza ciudadana es vital para los nuevos modelos de reforma administrativa, pues existen numerosas evidencias que la confianza ciudadana hacia los gobiernos ha venido a la baja en los últimos 30 años. Por ello, muchos gobiernos han realizado una serie de acciones para reconstruir o recuperar la confianza ciudadana en las instituciones públicas, por lo que se puede decir de manera general que las reformas actuales están orientadas a construir gobiernos más abiertos, más cercanos y accesibles, y más que responda con mayor agilidad y eficacia a las demandas ciudadanas. Algunas ideas que actualmente se discuten en el ámbito internacional para lograr que los ciudadanos confíen en sus instituciones gubernamentales son las siguientes (OCDE, 2009):

1. Asegurar la legitimidad del gobierno
2. Priorizar el acceso y la entrega de servicios de calidad
3. Aumentar la transparencia y la rendición de cuentas para combatir la corrupción
4. Mejorar el acceso a las tecnologías de información
5. Apoyar el involucramiento efectivo de la sociedad civil
6. Generar el interés constructivo de medios de comunicación libres
7. Acercar el gobierno a la gente
8. Fortalecer asociaciones público-privadas
9. Promover innovaciones en las reformas al sector público

Coordinación.- A pesar de que la coordinación es un tema de antaño (Fajardo, 1992), se presenta en nuestros días como un concepto necesario para la mejora del desempeño gubernamental y ha surgido en algunos casos como uno de los efectos adversos derivados de la implementación de la Nueva Gestión Pública que motivó la aparición de numerosas agencias autónomas (Ormond y Löffler, 1999). Una de las principales razones que ha motivado el resurgimiento de la colaboración como herramienta de mejora, es la necesidad de ofrecer a los ciudadanos soluciones integrales a los problemas que enfrentan; es decir, se ha dejado de pensar que la especialización de los órganos de gobierno era la mejor forma de ofrecer soluciones. Sin embargo, ahora se tiene claro que es necesaria la integración de comités o consejos conformados por diversos órganos de gobierno para solucionar demandas de una manera integral dejando de atender problemas simples. En materia de coordinación se establecen los siguientes postulados (Peters, 2005):

1. Pasar a un sistema de elaboración de políticas enfocados en impactos (outcomes), en el que distintas organizaciones compartan la obligación de alcanzar objetivos comunes.

2. Crear un grupo de dirección de alto nivel, con la participación directa de uno o varios políticos senior provenientes de diversas organizaciones.
3. Designar grupos de trabajo entre funcionarios de niveles medios u operativos.
4. Organizar servicios de entrega o ventanilla única (one-stop/one-window) .
5. Basar los planes estratégicos en torno a temas interorganizacionales compartidos.
6. Desarrollar presupuestos comunes que sólo puedan ser modificados cuando todas las organizaciones participantes estén de acuerdo.
7. Desarrollar incentivos y recompensas que sólo se distribuyan cuando se logren objetivos interorganizacionales compartidos.
8. Intercambiar (rotar) personal clave entre diversas organizaciones involucradas en un proyecto.
9. Desarrollar sistemas tecnológicos que permitan compartir las mismas bases de información.
10. Promover la formación conjunta de personal de varias organizaciones

El tema de la coordinación ha recibido mucha atención en los últimos años y se ha centrado en la búsqueda de más y mejores mecanismos de coordinación vertical, horizontal, intra-gubernamental e inter-organizacional (Agranoff, 1998). Sin embargo, no siempre resulta una tarea sencilla determinar cuándo resulta conveniente coordinar grupos de trabajo y cuándo no; en cierto punto con la implementación de estrategias bajo esquemas de coordinación se corre el riesgo de incurrir en prácticas que pudieran considerarse regresivas en tanto van en contra de algunas medidas modernizadoras como la orientación al desempeño basada en objetivos y metas individuales mas que grupales.

Colaboración.- El tema de la colaboración pareciera confundirse con la coordinación, sin embargo es fácil distinguirlo si se tiene presente que la segunda esta enfocada en el interior del propio gobierno y la colaboración esta planteada fundamentalmente desde una perspectiva ciudadana en donde se rebasan los márgenes del sector público. Para tratar de comprender y explicar las formas en que interactúan y se interrelacionan los actores gubernamentales con otros actores sociales y privados. En otras palabras la colaboración ha dado lugar a la transición de la Administración Pública tradicional a la Gobernanza (Aguilar V., 2008b).

Es pues la Gobernanza una de las máximas expresiones de la colaboración, pues esta última es ineludible para las organizaciones y los funcionarios públicos, no obstante que puede resultar un arma de doble filo: ya que por un lado, las redes permiten incluir más actores en el proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas; por el otro,

esta inclusión puede también significar que sean los grupos más organizados los que obtienen mayores beneficios por su colaboración, aumentando simultáneamente la marginación de ciertos grupos sociales que por sus falta de recursos suelen ser menos organizados (Dussauge, 2009).

Uno de los principales argumentos que se expresan para alimentar las propuestas de colaboración es que propone que en la actualidad ningún gobierno por sí solo, cuenta con los recursos necesarios (presupuesto, conocimiento, personal, tecnología) para enfrentar cualquier problema público, especialmente los de naturaleza global, en consecuencia al no tener el gobierno los recursos suficientes, es necesaria la alianza-colaboración con diversos actores privados y sociales para la integración y suma de recursos que otorgan mayor eficacia a la acción gubernamental.

Control de la corrupción.- No obstante que la corrupción no es algo nuevo para México y para latinoamericanos (Ferreiro, 1999), lo que la sitúa en el campo de las nuevas reformas administrativas es la forma en que se ha empezado a combatir, pues se ha pasado de los debates sobre corrupción simplemente a las formas sobre cómo controlarla o prevenirla (Hill, *et.al.*, 2008). A partir de la medición de la percepción de la corrupción, esta ha sido traducida a números y porcentajes que han permitido realizar comparativos que ubican a la corrupción en el ámbito temporal e internacional, y bajo la idea que es posible su prevención y erradicación, se ha motivado un combate global anticorrupción mediante la implementación de las más variadas herramientas que van desde acciones para fortalecer los sistemas de control, hasta la implementación de códigos de ética para apelar a la conciencia de los ciudadanos (PNUD, 2011).

Sin dejar de mencionar por supuesto las acciones más nuevas o modernas que se concentran en el fortalecimiento y transparencia de los sistemas de adquisiciones del gobierno, al mismo tiempo que se acompañan de la profesionalización de los funcionarios públicos. Algunas de las principales medidas para el control de la corrupción son las siguientes:

1. Creación de agencias anticorrupción especializadas
2. Sistemas meritocráticos de gestión de personal
3. Esquemas para transparentar las licitaciones públicas
4. Leyes de acceso a la información

5. Creación/fortalecimiento de instituciones de auditoría superior
6. Vigilancia social
7. Legislaciones para proteger a denunciantes (“whistle-blowers”)
8. Leyes sobre conflictos de interés
9. Códigos (y oficinas) de ética y de conducta
10. Digitalización de servicios y trámites públicos
11. Convenciones internacionales
12. Seguimiento a indicadores de desempeño y quejas ciudadanas
13. Cartas ciudadanas
14. Reglas de financiamiento a los partidos políticos
15. Procedimientos para declarar bienes
16. Programas de seguimiento y vigilancia social al presupuesto

Capítulo III. Las modernizaciones administrativas en México (PRIMERA PARTE)

A. Gobierno y administración pública en México hasta el cambio de siglo

Resulta prácticamente imposible ubicar dentro del debate político contemporáneo sobre México alguna discusión o análisis en el que el papel del gobierno y de su administración no ocupen un lugar central. Esta nueva centralidad de lo político-administrativo no es producto, lamentablemente, del impacto de la comunidad académica dedicada a estos temas, ni mucho menos. Se trata, en realidad, de lo que bien podría denominarse como la inevitable búsqueda de nuevas explicaciones a fenómenos viejos que ya no pueden ser atendidos exclusivamente desde una perspectiva puramente política.

Es decir, una vez que las diferentes vertientes del cambio político han ido cubriendo las fases de consolidación institucional, tales como la celebración regular de elecciones transparentes y el abandono de mecanismos extra-legales para la obtención del poder, ha sido necesario poner la mirada en otros aspectos y fenómenos anteriormente considerados como poco substanciales a la construcción de gobiernos democráticos o que, en el mejor de los casos, debían esperar a una primera modificación de “las reglas del juego” del Sistema Político Mexicano (Meyer, 1995; Aguilar Camín y Meyer, 1989, Molinar Horcasitas, 1991).

De esta forma, la cada vez menos cuestionable transparencia y legalidad de las elecciones federales, estatales y municipales y el resultante incremento en el número y duración de gobiernos de oposición ha dado paso al análisis de las diversas capacidades de gestión (Cabrero y Nava, 1999) y de los así llamados modelos de gobierno por partido – *priísmo tradicional*, “*Así gobierna el PAN*”, “*En el D.F. desde 1997, un gobierno diferente*”, etc., etc.-. En el centro mismo de este cambio de enfoque se encuentra lo que Luis F. Aguilar y otros han denominado como la “Redefinición de lo Público” a partir de la idea de que los asuntos públicos no son necesaria, ni únicamente, asuntos gubernamentales; y a partir del principio de que todo gobierno debe ser responsable ante sus ciudadanos (Aguilar V., 1996).

Más allá de las innegables transformaciones que el poder político en México y su ejercicio han sufrido en los últimos años, producto justamente de la democratización de los sistemas electorales y de partidos, una asignatura que parece necesaria reconsiderar es aquella

que se refiere al papel que ocupan las administraciones públicas, sean éstas definidas como un entramado de organizaciones (e.g. dependencias, organismos, sistemas de políticas y programas) o como un conjunto de decisiones sobre lo que los gobiernos deben o no deben hacer (arenas de política, áreas de intervención gubernamental, esquemas de relación público-privado, etc.), en el proceso de transición política y en la construcción de un nuevo régimen (Serrano y Boulmer, 1998).

La reconsideración es necesaria, no sólo por tratarse de un elemento fundamental de la nueva gobernabilidad democrática, sino principalmente por los riesgos que parecen perfilarse en el futuro cercano respecto a las supuestas idoneidad y eficacia de ciertos instrumentos administrativos, como el Servicio Civil de Carrera o la participación social en las políticas públicas, en el logro de objetivos políticos como la equidad social y la eficiencia gubernamental. En forma cada vez más frecuente, los actores políticos tienden a emplear en sus discursos institucionales la referencia a instrumentos técnico-administrativos como medios que les permitirán, inequívocamente, alcanzar los logros y las metas que ofrecen en sus respectivos proyectos y programas electorales. Más estas referencias se hacen sin establecer si dichos medios administrativos son o no adecuados para los fines que se buscan (Reyes Heróles, 2000).

El propósito de este capítulo es ofrecer una breve discusión sobre el uso de algunos conceptos y teorías administrativas en el análisis de los problemas de gobernabilidad que México enfrentó hasta fines del Siglo XX y principios del Siglo XXI. Para ello, se divide en dos partes. En la primera se describen los principales rasgos del cambio de paradigma en la definición del papel de las administraciones públicas. En esta parte se hace una contrastación entre lo que significó la Reforma del Estado mexicano a través de los años que cubren los gobiernos De la Madrid, Salinas de Gortari y Zedillo y luego los procesos de modernización gerencial ocurridos en los gobiernos de derecha entre 2000 y 2010.

En la segunda parte, se ofrece una discusión sobre los efectos que el cambio de paradigma ha implicado en la definición de los fines y los medios que las administraciones públicas deben buscar y utilizar para servir a la gobernabilidad democrática y a la nueva Gobernanza. En esta parte, el trabajo aspira a demostrar cómo algunos de los planteamientos políticos hechos por los partidos de oposición y por algunos sectores del Gobierno Federal

hasta el año 2000 (Haro Belchez, 2000; Moctezuma y Roemer, 199) vincularon instrumentos de carácter técnico-administrativo con objetivos gubernamentales de largo plazo sin que medie una clara relación de causa-efecto; o peor aún, sin la debida consideración de los requerimientos que el uso de ciertas técnicas demandan antes de la obtención de los supuestos resultados para los que son empleadas (Ramió y Salvador, 2005).

1) El contexto dominante: administración pública y democracia

La evolución de las administraciones públicas mexicanas durante el cambio de siglo puede describirse como un proceso que discurrió en dos dimensiones principales. Por una parte, las administraciones públicas han pasado de ser definidas y entendidas como un cuerpo monolítico y endógeno, dominado por una perspectiva de Estado, para ser ahora consideradas una compleja red de actores y organizaciones afectada por múltiples intereses y centros de poder y cuyas decisiones no dependen ya de esquemas preconcebidos, sino de la interacción con dichos intereses y centros de poder (Aguilar V., 1994).

En otras palabras, los cambios en las relaciones entre el Estado y la sociedad han puesto en duda nuestra anteriormente clara visión “interna” de la administración pública. Esta visión consideraba a la administración pública como un conjunto de organizaciones y procesos de un “gobierno en acción” –quizás no autocrático, pero sí muy autónomo- que se ve a sí mismo como líder independiente de una sociedad supuestamente inconsistente, desorganizada y conflictiva; incapaz de definir sus intereses públicos –o como suele llamársele- sus intereses “nacionales”. Hasta hace poco, nuestra principal noción de la administración pública se reducía al estudio y gestión de los organismos, programas y personal gubernamentales (en el sentido de ser “internos al gobierno”) (Aguilar V., 1996d, p. 1425).

Por otra parte, las administraciones públicas han dejado de ser estructuras “opacas” de procesamiento de demandas y necesidades sociales –es decir “cajas negras”- a las que se atribuía una capacidad técnica superior para interpretar dichas demandas y necesidades y ofrecer respuestas adecuadas en cantidad y calidad (Arellano, Cabrero y del Castillo, 2000; Pichardo Pagaza, 1985). Ahora, las administraciones públicas requieren justificar sus acciones y los recursos que absorben haciendo “transparentes” y visibles sus decisiones y las diferentes formulaciones *fines-medios* y *causa-efecto* que emplean. Es decir, se ha desplazado el énfasis de la adopción de objetivos y metas en las organizaciones públicas (fases decisionales en el

ciclo de las políticas públicas) hacia la construcción de los problemas públicos y hacia la definición de los mecanismos de gestión que habrán de resolverlos (fases de implantación y evaluación) (Cabrero y Nava, 1999; Cabrero, 2000).

La importancia de estos cambios es fundamentalmente conceptual, aunque con alcances no menos significativos en términos del funcionamiento cotidiano de las administraciones públicas. En primer lugar, las mutaciones descritas han implicado el reconocimiento de múltiples fuentes de poder y autoridad pública distintas a las del Estado y a las del poder presidencial. El reconocimiento *de facto* del poder y la autoridad públicas que derivan, por ejemplo, de las elecciones estatales y municipales, ha llevado a que los gobiernos que emanan de estos procesos se enfrenten al reto de legitimarse ante sus propias bases o comunidades políticas. En algunos casos, esta legitimación ha debido provenir de programas de gobierno y propuestas ideológicas opuestas a las del gobierno federal, hasta hace poco el principal -sino es que el único- actor gubernamental capaz de definir necesidades sociales y respuestas públicas (Guillén, 1993; Ward y Rodríguez, 1999).

Así también, este reconocimiento ha implicado que las fuentes de legitimación gubernamental se hayan diversificado en términos de un ajuste que va de la legitimación de tipo *institucional* –es decir la que proviene exclusivamente de la observancia y cumplimiento del marco legal- hasta la obtención de *legitimidad por rendimientos* (Carrillo, 1997) –entendida como la valoración positiva de los gobiernos a partir de los beneficios tangibles que ofrecen a sus ciudadanos- y del uso de nociones como la innovación (Cabrero, 2006) y la competitividad (Cabrero, Orihuela y Ziccardi, 2003).

En segundo lugar, y en relación estrecha con el punto anterior, la existencia de centros alternativos de poder y autoridad públicos ha significado un replanteamiento total del sentido y utilidad práctica de dos conceptos esenciales al funcionamiento del Estado mexicano: el federalismo y el bienestar general. En el primer caso, la doctrina tradicional del federalismo en México y en otros países se ha visto minada en sus bases más elementales por el surgimiento de visiones e interpretaciones alternativas del principio federalista que niegan la supuesta necesidad de que el Estado Federal requiera de elevados niveles de centralización política y administrativa para garantizar mínimos de bienestar a toda la población del país (Alvarado, 1996; Aguilar V., 1996; Matute, 2007). Las concepciones alternativas han

insistido, en contraste, en la necesidad de retomar otros principios como el de la subsidiariedad como criterios más adecuados para la distribución de recursos y funciones gubernamentales (Breña, 2000; Rodríguez, 1999; Sosa, 2000).

En última instancia, el tema del federalismo parece estar, hoy en día, en un debate intenso que habrá de mantenerse abierto por algún tiempo más. En todo caso, y por lo que se refiere a los vínculos entre federalismo y administración pública, en los últimos años ha surgido un consenso sobre la conveniencia de explorar nuevas vías prácticas para la construcción de nuevos modelos de gestión que se sustenten en la cooperación, antes que en el conflicto, y en la integración de redes intergubernamentales, antes que en la separación precisa de competencias entre los niveles federal y estatal de gobierno (Sánchez, 1999; Ugalde, 2008).

Por lo que toca al concepto de bienestar general, su reiterada presencia en el discurso político mexicano durante todo el cambio de siglo sirvió como elemento de legitimación a la mayoría de las acciones y los programas gubernamentales. En aras del bienestar general se han llevado a cabo acciones de distinta índole y significado, muchas de las cuales llegaron incluso a ser contradictorias entre sí (Caro López, 1994; Rodríguez, 2000). En la mayoría de los casos, el bienestar general fue definido –como en el caso del federalismo– desde una perspectiva única y dominante: la de las autoridades federales (Consejo Consultivo del Pronasol, 1991; Jones y Trejo, 1993).

Ahora en tiempos recientes, este concepto ha sufrido también importantes modificaciones, aunque en este caso no son producto de la alternancia democrática, sino de la aplicación de las distintas estrategias de Reforma del Estado (Kliksberg, 2000). De algún modo, se puede pensar que la Reforma del Estado y su concomitante énfasis en el mercado, como el mecanismo más adecuado para distribuir la riqueza, han llevado a considerar que la búsqueda del bienestar general no corresponde exclusivamente al Sector Público, y que incluso éste está obligado a limitar sus acciones a fin de evitar alterar o afectar la acción de otros actores de igual o mayor relevancia.

En lo que respecta la economía, resulta evidente que no existe hoy en el mundo una alternativa viable a la economía de mercado, asentada con creciente preponderancia en

la empresa privada [...] El escenario así descrito no constituye tampoco, como bien sabemos, garantía de un desarrollo económico dinámico y sostenido ni menos de un acuerdo generalizado respecto de las políticas económicas, el papel del Estado, la estrategia de desarrollo económico y una multiplicidad de variables que ofrecen un amplio espectro de disensos al interior del sistema de mercado así como de diversas opciones de política económico-social [...] El mayor desafío en este campo no es la plena identidad de las políticas a través del tiempo, lo que en el hecho no ocurre en ninguna parte, sino lograr una continuidad suficiente compatible con las decisiones de largo plazo de los actores económicos, y una aceptación compartida y mantenida de forma responsable por los sucesivos gobiernos de algunas condiciones básicas, como son los equilibrios macroeconómicos y la estabilidad de las reglas del juego (Boerninger, 1997; p. 36-37).

De lo que resulta entonces que el bienestar general ha de implicar una definición a la que gobiernos y administraciones deberán ajustarse, pero sin tener la posibilidad de ser los únicos responsables de definirlo y más aún -como señala Boerninger- de verse sometidos a una visión de largo plazo en la que los actores económicos constituyen la fuerza motora más importante.

La traducción de estos términos a la realidad vigente implica, fundamental aunque no únicamente, que los actores no gubernamentales (en el sentido de no ser parte de la estructura del gobierno y de su administración) cuentan con la posibilidad efectiva de imponer a la parte gubernamental sus propias visiones sobre lo que debe ser la búsqueda del bienestar general, así como los medios que deberán emplearse para su realización. Las complicaciones se dan, no obstante, cuando las visiones sociales no son coincidentes y, como consecuencia última, los partidos y sus candidatos se convierten en “recolectores de votos” mediante el intercambio de promesas de campaña y compromisos electorales, antes que creadores o configuradores de una idea del bienestar general válida para todos los actores (Jones y Trejo, 1993; Ordoñez, 2001). Teniendo presentes las transformaciones antes referidas, toca ahora analizar la situación del Estado mexicano y de sus administraciones públicas a lo largo de las últimas dos décadas del siglo XX.

2) El cambio de paradigma gubernamental

Desde diversos puntos de vista, se ha afirmado que los gobiernos De la Madrid (1982-88), Salinas de Gortari (1988-94) y Zedillo (1994-2000) constituyeron el periodo de la Reforma

del Estado mexicano (Rebolledo, 1993; Aspe Armella, 1993). Esta reforma se interpreta como una serie de cambios profundos que afectaron por igual las estructuras económicas, políticas y sociales, aunque con importantes variaciones de un ámbito a otro debidas, sobre todo, al tipo de actores involucrados y a las causas de los fenómenos observados (Kliksberg, 1994).

De esta manera, los cambios ocurridos en el ámbito económico-productivo suelen ser interpretados desde una óptica en la que “lo inevitable” ocupa un lugar central: la “inevitable” incorporación de México a la globalización, a los cambios producidos por el avance tecnológico y productivo, a las nuevas tendencias comerciales y de integración regional, etc. (Rebolledo, 1993). La fórmula explicativa que resulta de esta visión es que el país o, si se quiere, los factores productivos reaccionaron positivamente ante una disyuntiva en la que las opciones resultaban ser escasas y, por ende, las decisiones no podían ser otras más que las que fueron adoptadas.

En el ámbito social, la Reforma del Estado se suele entender como una modificación de la relación Sociedad-Estado, en la que la primera ha dejado de ser una mera receptora de decisiones y soluciones ofrecidas por el segundo, y en el que el así llamado “tejido social” se ha fortalecido por el surgimiento y consolidación de un mayor número de organizaciones y movimientos “autónomos”, sin vínculos de dependencia respecto a la estructura del Estado y de su administración (Méndez, 1998a; Meyer, 1999, Villa, 1991). En el ámbito político, como ya se apuntó antes, la celebración regular de elecciones transparentes, el mayor peso que ha tomado la oposición en las instancias de gobierno y la pluralización de las decisiones públicas son los rasgos más significativos de esta parte de la Reforma del Estado (Molinar Horcasitas, 1997).

De todas las formulaciones anteriores resulta también un cierto tipo de organización del gobierno, es decir, un cierto tipo de administración pública. Entre 1982 y 2000, la forma de organización del gobierno mexicano podía ser descrita como monolítica y altamente jerarquizada, en la que las diferencias jurídicas establecidas por el régimen republicano y federal eran diluidas por la práctica política de un presidencialismo onnipoderoso que era capaz de ejercer un férreo control sobre cualquier punto del entramado institucional a fin de garantizar la funcionalidad del sistema político-administrativo en su conjunto (Pardo, 1992). En esta lógica, las definiciones esenciales estaban a cargo del propio Presidente o, si se quiere

del grupo en el poder que éste encabeza, y se transmitían al resto de la estructura gubernamental y de ahí a la sociedad entera (Cosío Villegas, 1973).

A partir del gobierno De la Madrid, la lógica del funcionamiento gubernamental comenzó a alterarse de diversas formas, todas ellas en consonancia con los elementos de la Reforma del Estado previamente descritos. Atendiendo a una clásica distinción entre arenas de política pública⁹, el proceso de cambio gubernamental ocurrido en México a partir de 1982 se puede resumir de la siguiente forma:

- i) Cambios en la arena de soberanía.- A esta arena corresponden todas las actividades de los gobiernos relacionadas con la conservación de la integridad territorial, la defensa de la soberanía nacional, el orden y la seguridad interiores, y las relaciones con el exterior. Durante el periodo 1982-2010, los ajustes de mayor relevancia ocurridos en esta arena se refirieron a la efectiva conclusión del relativo aislamiento de los mercados nacionales, mediante el ingreso al GATT y mediante la celebración de acuerdos de libre comercio con diversos países. Sin embargo, y quizás con el mismo peso e importancia que la apertura de los mercados nacionales, la irrupción de fenómenos como la internacionalización de la producción y tráfico de estupefacientes y armas, la presencia de grupos armados y el continuo aumento en los niveles de criminalidad han alterado los equilibrios preexistentes dentro y fuera de las administraciones públicas (Orendáin y Mendoza, 2005).

La respuesta a estas nuevas condiciones consistió en la reformulación de los sistemas de política pública mediante mecanismos de mayor apertura y co-participación de todos los actores públicos y privados. Muestra de estos cambios es la integración de nuevas redes (*policy networks*) de cooperación para la gestión de los asuntos de la política exterior, la política de seguridad interna –siendo la creación del Consejo Nacional de Seguridad Pública y de un cuerpo de Policía Federal los fenómenos más significativos- (Ramos, 2005, 2006); y la atención hacia el número cada vez más amplio de organismos internacionales, del denominado sector no-gubernamental, que tienen presencia en México mediante representaciones directas o secciones mexicanas (*Greenpeace*, Transparencia Mexicana, Amnistía Internacional, etc.).

Así también en este ámbito, el mayor flujo de personas y mercancías que circulan por las fronteras y puertos ha llevado a reconocer la necesidad de dar un tratamiento directo a los problemas que se presentan en estas zonas y a incluir en la política exterior los actores y problemáticas que configuran lo que desde hace varios años

⁹.- Me refiero a las distinciones hechas, para fines analíticos, en las actividades gubernamentales. Siguiendo a Rafael Bañón y Manuel Tamayo (1995), se pueden distinguir cuatro arenas de política pública: la arena de soberanía, la arena de integración horizontal, la arena de desarrollo económico y la arena de bienestar social.

Jorge Bustamante bautizó como “la política exterior *de facto*” (Bustamante, 1995). No menos importantes fueron las reformas implementadas para crear un nuevo régimen de transparencia y acceso a la información gubernamental (López Ayllón, Merino y Cejudo, 2009) que vinieron a modificar a fondo el funcionamiento general de los sistemas administrativos, como se discute más adelante en este trabajo.

- ii) Cambios en la arena de integración horizontal.- Las actividades propias de esta arena habían sido tradicionalmente omitidas en la práctica administrativa mexicana por su evidente redundancia. Al ofrecer el sistema político los estímulos y sanciones suficientes para garantizar un funcionamiento homogéneo de todas las estructuras gubernamentales, la preocupación por generar esquemas regulatorios o bases normativas para la operación de los sistemas de organización, planificación, contabilidad o recursos humanos era mínima (Ramíó y Salvador, 2005). Aún en los casos de la implantación del Sistema de Cuentas Nacionales, los presupuestos por programa y la planeación por objetivos, todos ellos realizados por el Gobierno Federal desde los años setenta, los esquemas ofrecidos se implantaban sin considerar las condiciones variables que existían entre diferentes sectores de actividad (e.g. salud *versus* educación) o entre las diversas regiones del país (Sur tropical *versus* Norte desértico, etc.). Al devenir los cambios en el entorno político y económico a partir de 1982, la formulación de estrategias de integración administrativa ha tomado dos caminos alternativos.

De un lado, se tienen los esfuerzos realizados por el Gobierno Federal en materia de actualización del marco regulatorio de todas las organizaciones públicas, incluidas las estatales y las municipales. Estos esfuerzos se centraron en dos estrategias básicas: a) el combate a la corrupción y la reducción drástica de los márgenes discrecionales para el manejo de los recursos públicos; y b) la intromisión del nivel federal de gobierno en el ejercicio de las facultades reservadas a los gobiernos estatales y municipales. Como en el caso de la arena de soberanía, los esfuerzos federales han tratado de integrar redes de cooperación intergubernamental para la aplicación y operación de los nuevos esquemas (Ramos, 2005).

Destacan, en este sentido, las actividades del órgano de control interno del gobierno federal –originalmente conocido como Secretaría de la Contraloría General de la Federación luego bajo la denominación de Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y finalmente Secretaría de la Función Pública- mediante el uso de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (Martínez Puón, 2006; Dussauge, 2002; Pardo, 2005), el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (PROMAP) (Cejudo, 1999). Así también las actividades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el marco creado a partir de la ya varias veces reformada Ley de Coordinación Fiscal (Janetti y Carrera, 1995);

y sobre todo la adopción de un modelo de Gestión por Resultados (GpR), basado en un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y un Presupuesto basado en Resultados (PbR) (Aristi y Castro, 2010).

Están también las actividades de la Secretaría de Gobernación a partir de la reforma municipal de 1983 y los sucesivos ajustes a la política de vinculación con los gobiernos estatales y municipales a través de organismos como el Centro Nacional de Estudios Municipales, cuya denominación varió en 1989 a Centro Nacional de Desarrollo Municipal; y las actividades de la Secretaría de Desarrollo Social resultantes, primero, de la creación del Programa Nacional de Solidaridad entre 1989 y 1994 y después, de la transferencia de recursos públicos del ramo XXVI al ramo XXXIII del Presupuesto de Egresos de la Federación y luego la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Rodríguez, 1999).

Por otro lado, la gran mayoría de los gobiernos estatales y municipales de oposición surgidos han desarrollado estrategias de integración horizontal en reacción, primero, a las severas restricciones políticas y económicas que los gobiernos priístas les impusieron (Guillén, 1992; Guillén y Ordoñez, 1995), y después como medios de legitimación directa al estar enfocados hacia el logro de mejores niveles de desempeño técnico y económico. Las estrategias empleadas en estos niveles abrieron cauce al desarrollo de nuevas modalidades de gestión de las políticas de suelo urbano, en especial para un mejor aprovechamiento del impuesto predial como generador de recursos públicos; para la operación con criterios de eficiencia y rentabilidad de los servicios públicos municipales, y para la ampliación de los espacios de participación comunitaria en las decisiones de gobierno (Muñoz, 1999; Ward y Rodríguez, 1995; Espinoza, 2000).

El efecto último de la existencia simultánea de estas dos corrientes de integración horizontal ha sido una creciente diferenciación de los sistemas administrativos, antes que una mayor homogeneidad. Como se verá adelante, ambas corrientes han tratado de imponer a la otra sus visiones, empleando para ello formulaciones novedosas –por lo general adoptadas a partir de proyectos internacionales auspiciados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo– en las que nuevas teorías y modelos de gestión ocupan un papel fundamental (*e.g.* calidad total, planeación estratégica, ISO 9000, evaluación del rendimiento, *benchmarking*, Gestión por Resultados, etc.) (Cabrero, 2002).

- iii) Cambios en la arena de desarrollo económico.– Tanto a la arena de desarrollo económico, como a la de bienestar social, corresponde con más fuerza lo descrito en el epígrafe precedente sobre el bienestar general. Son estas dos arenas en las que la idea del “bien común” cobra su sentido más inmediato y directamente referido a la calidad de vida de la población. Es frecuente encontrar en la literatura especializada la

expresión “el agotamiento del modelo de desarrollo” (Aspe, 1993, Rebolledo, 1993), según la cual la estrategia económica seguida por México después de la Segunda Guerra Mundial tuvo un punto de saturación hacia mediados de los años setenta y, por razones diversas, se mantuvo hasta 1982 con elevados costos productivos y sociales. Al iniciarse el gobierno De la Madrid en ese año, el lugar de la estrategia dirigida por el Estado es tomado por lo que es considerado como un modelo de desarrollo de inspiración neo-liberal, en el que el Sector Público deja de ser el principal eje de articulación y decisión para dar paso al mercado y a la iniciativa privada como los motores del nuevo desarrollo (Rebolledo, 1993). Este traslado hace que los sistemas de política pública abandonen su papel como “locomotoras del desarrollo” y se conviertan en un vagón más del largo y complejo convoy que es la estrategia de crecimiento en la era de la globalización.

Siguiendo a Beck (1998), la nueva articulación de las funciones gubernamentales en México al final del Siglo XX adoptó todas las características de la “sociedad de riesgo” en la que la dependencia que existe respecto de la industria y de la lógica de acumulación del capital, sustentada a su vez en el desarrollo de la ciencia y la tecnología, lleva a que las burocracias y los políticos traten de incorporar el riesgo y la incertidumbre en sus decisiones y acciones mediante la creación y perfeccionamiento continuo de nuevas reglas “institucionales” o lo que ha venido a denominarse como formación de capacidades institucionales o *capacity building* (Díaz Cayeros, 1997). Así, las medidas adoptadas para fortalecer la autonomía de las instituciones y las políticas monetaria, financiera y económica se pueden explicar como un doble esfuerzo por establecer reglas claras, lo más adecuadas posible, a los riesgos estructurales de los que habla Ulrich Beck (Íbid.) y, al mismo tiempo, para “aislar” estas áreas de la influencia de los políticos y de los peligros que su manejo populista o corporativo pueden crear para los flujos de inversión y comercio. Y esto último parece ser particularmente importante, pues siguiendo a Rudolf Hommes (1997), la búsqueda de la eficiencia en América latina ha llevado a la formación de estructuras administrativas y sistemas de política pública de naturaleza dual: “La norma es entonces un Estado dual, con dos subsectores claramente diferenciados: uno relativamente eficiente, que está a cargo de las funciones macroeconómicas, de la recaudación, de actividades comerciales clave para el desarrollo del país o del comercio exterior (y en algunos países de la defensa y seguridad interna), y otro, que supuestamente está a cargo de los demás servicios que el Estado presta a la sociedad, y que no funciona” (Hommes, 1997, p. 289).

- iv) Cambios en la arena de bienestar social.- Continuando el argumento precedente sobre la naturaleza dual de los sistemas de política pública, lo que ha venido quedando fuera del ajuste “institucional” del sector público mexicano es lo que conforma la arena de bienestar social. Es decir, todas las políticas e instrumentos públicos cuyo objeto es la atención y mejora de la calidad de vida de la población. De acuerdo con R. Hommes,

los sistemas de política pública dedicados al bienestar de la población siguen en manos de los políticos ya que “dicha clase tiene que reservarse parte del Estado como botín, escoge para ello sectores que no tienen consecuencias inmediatas sobre el desempeño de la economía [...] Esto ha llevado a que los sectores más politizados y menos tecnocráticos de la administración pública sean por lo general los que proveen servicios sociales básicos de educación y de salud y en algunos casos los de la justicia y de infraestructura” (Hommes, 1997; p. 292).

Otro rasgo significativo del sistema de instrumentos públicos en materia de bienestar social es el de la continua atomización de las acciones y programas públicos. Esta atomización, definida en lo esencial como la tendencia de funcionarios y organizaciones a tratar de identificar al máximo posible sus “públicos objetivo”, puede ser deudora de la “parcelización” que los políticos hacen de las políticas públicas, según lo planteado por R. Hommes (1997). No obstante, no pueden dejar de considerarse los efectos que la aplicación de los criterios de austeridad en el gasto público, impulsados por el modelo de inspiración neo-liberal, tuvieron y que dieron lugar, sin duda, a lo que Rafael Bañón denomina “la gestión de la escasez” (Bañón, 1997). Según este principio, las administraciones públicas deben partir del reconocimiento de que los recursos con que cuentan son limitados e, incluso, escasos. Por tal motivo, las organizaciones públicas y sus funcionarios deben tratar de maximizar el rendimiento de sus recursos, ajustando para ello el alcance de sus programas. La técnica de planeación-programación más comúnmente utilizada para ello es la “focalización” (Jones y Trejo, 1993).

Existen, en el caso mexicano, múltiples y variados ejemplos del uso extensivo de esta técnica para la ejecución de políticas públicas en materia de bienestar social. Por su amplitud, dos casos sobresalen del cúmulo de políticas y programas: la política educativa (Ornelas, 1998) y la política de combate a la pobreza (Jones y Trejo, 1993; Caro López, 1994). En ambos casos, el gobierno federal ha impulsado una estrategia de atención en la que la asignación de recursos presupuestales es dependiente de la determinación de públicos-objetivo que serán los beneficiarios directos de las acciones gubernamentales. Cabe destacar, además, que esta técnica ha sido un instrumento de enorme poder de negociación en manos del gobierno federal de cara a los gobiernos estatales y municipales, pues las dos políticas en cuestión fueron paulatinamente transferidas a estos niveles de gobierno mediante programas de descentralización. Luego vendrían los esfuerzos de medición, evaluación y presupuestación basada en resultados (Caso, 2011).

La focalización permitió que el nivel de gobierno que cedía los recursos —en este caso el gobierno federal— se asegurara que éstos se aplicarían en las comunidades o “focos” sociales previamente identificados y que el volumen de los mismos no excederá las necesidades también predefinidas. Del lado de los organismos receptores

se configura una situación de rigidez, pues la adopción del programa en los términos previstos les impide alterar el uso o el destino de cualquier recurso durante las fases de implantación, aún cuando se presenten alteraciones de la “imagen-objetivo”, es decir, cuando por razones diversas la comunidad o sector “focalizado” altera su situación. El efecto último del uso de la “focalización” se presenta en las comunidades o grupos sociales que ven nuevamente “parcelada” su situación, obligándoles a establecer vínculos con las diferentes oficinas gubernamentales de forma separada, como si sus condiciones de vida pudiesen desagregarse de la misma forma en que lo hacen las organizaciones y los programas públicos.

3) La nueva administración pública mexicana: paradojas y contradicciones de una búsqueda continua

Vistas como un todo, las transformaciones de las administraciones públicas mexicanas de los últimos años conformaron un escenario de mayor diferenciación y pluralidad que abrió nuevas vías para la innovación y la mejora permanente del desempeño de funcionarios y organizaciones. Esto por sí solo fue un avance importante, sobre todo si se considera que hasta antes de 1982, las posibilidades de cambio y mejora estaban circunscritas a lo que pudiera ocurrir en el nivel federal de gobierno. La experiencia demuestra, además, que las innovaciones que tuvieron lugar en ese ámbito durante las décadas que van de 1960 a 1980 estuvieron inspiradas por una filosofía en la que la participación de la población y de los “otros” funcionarios y gobiernos no era un elemento relevante, al considerarse que las reformas administrativas consistían en ajustes y mejoras de carácter “técnico” que, si eran debidamente implantadas, mejorarían por sí mismas la situación tanto de “administrados” como de “administradores” (Pardo, 1991).

La situación resultante distó mucho de parecerse a esta visión tecnificada o “tecnocrática” del cambio administrativo. Si las consideraciones ofrecidas en la parte primera de este trabajo son correctas, la administración pública mexicana se encontró a medio camino de una transformación completa, aunque todavía muy incierta. Parafraseando a Dwight Waldo (1990), cualquier análisis de la administración pública en México es también un análisis de la política y la competencia electoral. Y al decir esto se asume que es justamente la intensa competencia política y electoral el factor que con mayor fuerza influyó en los desarrollos de la administración y el gobierno. Se tiene, por consiguiente, un panorama en el que a cada una de las fuerzas políticas del país corresponde un modelo relativamente bien definido de administración y un sistema de política pública propio. A diferencia de lo que ocurre en la

competencia ideológica, las posturas visibles difícilmente pueden clasificarse como contradictorias u opuestas del todo. Las distinciones entre modelos de administración han sido, como se verá a continuación, más bien de grado y en la forma en que cada uno articula los diferentes instrumentos de política pública y de gestión.

a) Posturas diversas, medios afines

Los tres procesos electorales que han conformado la etapa democrática en México (2000, 2006 y 2012) han servido como un escaparate para la presentación y análisis de las posturas políticas y los modelos de administración gubernamental que cada uno de los partidos promueven. En relación específica a los modelos de administración, se pueden identificar algunos elementos que son comunes a la mayoría, así como otros en los que se muestran claras diferencias. Los primeros bien pueden catalogarse como “elementos contextuales”, es decir se trata de factores del entorno respecto de los cuales resulta difícil manifestar una postura distinta; sobre todo por tratarse de hechos consumados (Mainwaring, 1992). En el caso de los segundos, las diferencias son más o menos claras debido quizás a que se trata de acciones que tendrían que llevarse a cabo en el futuro, por lo que bien puede denominárseles como “elementos programáticos” (Lynn, 2004; Lüders y Rubio, 1997).

Los **elementos contextuales** que constituyeron un primer núcleo de factores que obligaron a la mayoría de los partidos a asumir posturas cercanas se encuentran en el sector “institucionalizado” y moderno del que habla Rudolf Hommes (1997) cuando señala la naturaleza dual de las administraciones públicas latinoamericanas. En el caso de México, este sector se configura con los sistemas de política pública relacionados con la vigencia y operación de los acuerdos comerciales -TLCAN y los acuerdos suscritos con Chile y la Unión Europea por señalar sólo los principales-; con la ejecución de las políticas monetaria, fiscal y económica; y con los instrumentos de cooperación intergubernamental creados dentro de la arena de soberanía para las relaciones exteriores y para la atención del sector no gubernamental. En todos estos casos, las posturas de los partidos se manifiestan en términos muy semejantes.

Un segundo núcleo de factores contextuales se ubicó en torno a los temas de la arena de soberanía relacionados con la política de combate al narcotráfico y la de seguridad interna y cuerpos policiacos. En estos temas, los partidos si bien mostraron coincidencias en cuanto a

los objetivos que se deberían perseguir, no lo hacen respecto a los medios que cada uno considera deben utilizarse. Para los tres principales partidos (PRI, PAN y PRD), los medios que deben ser empleados pasaron por un incremento importante de la participación ciudadana, bajo la forma de mecanismos de denuncia y vigilancia; y por el uso de medidas “micro” o sistemas de control que vigilen la actuación de cuerpos y funcionarios en cada uno de los puntos de la política pública y del territorio donde actúan. Para otro grupo de partidos, los mecanismos se referían más a un diseño “macro” o general de las políticas en el que la idea de establecer un “verdadero” Estado de Derecho es la piedra angular de todo el sistema administrativo y de políticas públicas (Ramos, 2006).

Conforme las posturas de los partidos se alejan del núcleo o sector “institucionalizado” del gobierno –en el ya citado sentido que le da R. Hommes (1997)-, la clasificación de elementos y temas requiere llevarse a lo que aquí se denomina como “**elementos programáticos**”. Estos elementos se refieren a los temas de política pública ubicables en las arenas de bienestar social y de integración horizontal y que constituyen el llamado “botín de los políticos.” Dos políticas son particularmente representativas de las diferencias entre partidos: la de bienestar social y la de función pública.

La política de bienestar social –también denominada de asistencia social o *welfare*-comprendió los programas y actividades relacionadas con la educación, la salud, la vivienda, la alimentación de la población y la atención a grupos específicos como niños, ancianos, mujeres, indígenas, minusválidos, etc. Para los partidos en México, dos modelos son aplicables a esta política. O bien se configuran como políticas de corte asistencial puro, o son mecanismos de carácter estructural vinculados al resto de las políticas y programas de gobierno (Acosta, 2011; Ordoñez, 2001).

En el caso del modelo asistencial puro, la política de bienestar social opera bajo la premisa de que todos los habitantes del país tienen el derecho a gozar de un mínimo de satisfactores que garanticen su supervivencia y desarrollo. La política se articula, por consiguiente, como un área de actuación gubernamental irrenunciable en la que los objetivos están definidos en términos de las necesidades que los grupos sociales manifiestan. No hay referencias a otros criterios o a otros sistemas de política pública, como los de tipo financiero-presupuestal, que puedan limitar el acceso a los bienes y servicios que el sector público debe

producir (Caso y Femat, 2010).

En contraste, el modelo de tipo estructural asume que los individuos y los grupos sociales obtienen los satisfactores que requieren sólo en la medida en que están o no integrados a los sistemas productivos y de mercado, los cuales guardan a su vez una estrecha relación con el resto de los sistemas administrativos. En este modelo, los recursos públicos y privados que se destinan al bienestar social guardan una relación de equilibrio con respecto a otro tipo de necesidades y fines a los que las organizaciones gubernamentales deben prestar igual o mayor atención, como pueden ser las obras de infraestructura productiva, la inversión en ciencia y tecnología o el desarrollo de recursos humanos cualificados. Los sistemas de seguridad social y los fondos de ahorro para la vivienda, el consumo y las pensiones constituyen los instrumentos de política pública más adecuados para gestionar en este modelo el bienestar social de la población (Cornelius, Fox y Craig, 1994).

Las posturas que sobre este asunto manifestaron los partidos tienen una relativa coincidencia con las denominaciones ideológicas. Los partidos de izquierda y centro-izquierda (PRD) se inscribieron con mayor o menor claridad en el modelo de política de corte asistencial puro, al que además atribuyen una mayor capacidad para generar riqueza bajo la premisa de que una sociedad en condiciones adecuadas de salud y educación cuenta con mejores posibilidades de lograr un desarrollo duradero. Los partidos de centro y centro-derecha (PRI y PAN) fueron promotores del modelo de estructural de política social (Gasden, 1996; Espinoza, 2000).

La función pública, o en otras palabras la política de organización y funcionamiento de los gobiernos y las administraciones públicas, consistió en el diseño y aplicación de criterios específicos para la creación, desarrollo y eliminación de puestos de trabajo y de estructuras organizativas para el cumplimiento de fines específicos. La función pública es esencialmente una política que debió responder a la pregunta: ¿cómo debe gestionar el gobierno los recursos que recibe de la sociedad para el logro de los fines que ésta también le asigna? (Cabrero, 2003). Cualquier formulación de una política de esta naturaleza debe considerar, necesariamente, factores como el tipo de gobierno, las funciones que desarrolla, la magnitud de los recursos con que cuenta, el entorno social que le rodea y los mecanismos de planeación-evaluación que ha de emplear (Dunlevy y Hood, 1994).

En México, el debate en torno a la función pública se centró en estos años exclusivamente en las condiciones laborales de los funcionarios públicos y, salvo contadas excepciones, los planteamientos han asumido una relación causal que no corresponde con la definición ofrecida en el párrafo anterior. Para la gran mayoría de los actores políticos y administrativos interesados en el tema, la función pública es “la solución” a los problemas de ineficiencia burocrática y corrupción gubernamental, partiendo de la idea de que la falta de profesionalismo, la incertidumbre laboral y la discrecionalidad administrativa son las causas de dichos fenómenos (Martínez Puón, 2006). Por consiguiente, si se crean cuerpos burocráticos profesionalizados y permanentes en sus puestos se eliminarán todas las desviaciones y comportamientos indebidos. Siguiendo a Fernando Escalante (1989), las explicaciones más adecuadas al origen y persistencia de la corrupción –y se podría agregar que de la ineficiencia gubernamental también- son las condiciones sociales que rodean la actuación de los funcionarios y las organizaciones públicas (López Presa, 1999).

Fernando Escalante distingue tres tipos de condiciones que propician la corrupción: formales, culturales y materiales. Las primeras se refieren propiamente a la definición técnica del fenómeno de la corrupción, por cuanto que cualquier acto que pueda ser identificado como tal deberá ser contrario o distante al cúmulo de valores y principios que se definan como intrínsecos a la actuación pública. Las condiciones culturales tienen que ver con el grado de legitimidad social que pueda tener o no el lucro o el disfrute de privilegios, el menosprecio por la legalidad, la vigencia de prácticas patrimoniales y la falta de solidaridad social. Por último, las condiciones materiales involucran las oportunidades de mejora individual o de grupo que surgen por la existencia de brechas entre las necesidades de control político y las condiciones formales de ejercicio del poder; entre la dinámica del mercado y la eficacia de la intervención pública; entre el poder social efectivo y el acceso formal a la influencia política; entre los recursos de las administraciones públicas y la dinámica social; y entre la impunidad real y la responsabilidad formal de los funcionarios.

En consecuencia, la corrupción tenía poco o nada que ver con la formación y especialización de los funcionarios públicos –la llamada profesionalización-, ni mucho menos con la idea de que sean o no permanentes e inamovibles (Villoria, 2001). Dadas las

condiciones sociales en que actuaban los funcionarios públicos mexicanos, caracterizadas por un cierto desprecio por la legalidad, por la vigencia de prácticas patrimoniales en el manejo de recursos (López Presa, 1999), y por brechas amplias y persistentes en términos de necesidades sociales insatisfechas; instaurar sistemas que aseguren su permanencia y especialización, sería igual a profesionalizar la corrupción y a garantizar la vigencia de mecanismos clientelares y corporativos (Hommes, 1997) dentro de los gobiernos. Esta idea parece ser, sin embargo, ignorada por quienes promueven la instauración *a fortiori* de sistemas de función pública en México (Dussauge, 2002).

De un lado, están las posturas que plantean la implantación de este mecanismo como un medio para asegurar la continuidad de los sistemas de política pública del sector moderno y eficiente de la administración y del gobierno. La profesionalización permitiría en este caso que, ante posibles cambios de mayoría política en los gobiernos, se mantengan los mismos objetivos y las mismas estructuras (y en alguna forma los mismos funcionarios) (Pardo, 2005). De ahí que a la par de las propuestas de profesionalización de los funcionarios se ofrezcan medidas de protección de carácter institucional; esto es, la muy conocida expresión “garantizar la autonomía de las dependencias y organismos”.

Por otro lado, están las propuestas que pretenden hacer de la función pública un mecanismo de depuración y protección en el futuro de los sistemas de política pública. La creación de servicios civiles de carrera serviría para eliminar a todos aquellos funcionarios públicos que han estado involucrados en el pasado en prácticas de corrupción o manejo indebido de los recursos. Los “nuevos” funcionarios serían designados a partir de sus méritos y capacidad y, al contar con una expectativa clara de permanencia, carecerían de los estímulos o presiones políticas que llevan a la corrupción y a la ineficiencia (Martínez Puón, 2006, 2011).

Como puede observarse, ambas posturas pretendieron en realidad asegurar la exclusión de sus competidores de las arenas de política pública que son de su interés, así como crear mecanismos de protección ante la incertidumbre constante que crean las elecciones competitivas. En ambos casos se observa también que las propuestas no buscan incidir en las condiciones sociales que propician la corrupción y la ineficiencia. Como en otros tiempos, se asume implícitamente que la sola determinación del liderazgo

gubernamental bastará para cambiar el estado de las cosas (Crozier, 1972; Lujambio, 1996).

b) La confusión entre fines y medios

Por lo planteado hasta ahora, el panorama de la administración pública mexicana estaría dominado por la presencia e influencia de tres modelos de gobierno y administración. En primer lugar, por un modelo cuyas características esenciales sería la continuación y profundización de las políticas iniciadas durante el gobierno De la Madrid y que responden a la corriente neo-liberal, de la que ya se ha hablado antes. Este modelo guardaría una gran semejanza con el de administración pública latinoamericana de R. Hommes (1997) y de Ramío y Salvador (2005), por cuanto que establece con claridad dos ámbitos de desempeño gubernamental, con la particularidad adicional de reproducirlo en dos dimensiones, la sectorial y la territorial. La distinción sectorial de este modelo se desenvuelve en la consideración de las arenas de soberanía y de desarrollo económico como las áreas de mayor importancia y en las cuales toman forma los procedimientos de planificación y gestión más profesionalizados –“institucionalizados” en el sentido que le dan tanto Rudolf Hommes (1997) como Díaz Cayeros (1997)-.

Las arenas de integración horizontal y de bienestar social conforman el sector no institucionalizado del gobierno y en ambos tienen lugar prácticas administrativas de tipo tradicional apegadas a mecanismos clientelares y corporativos para la distribución de recursos y beneficios (Acosta, 2011; Ordoñez, 2001). En términos territoriales, la distinción entre sectores modernos y sectores tradicionales se refiere a que al Gobierno Federal y a sus dependencias corresponden las actividades públicas más desarrolladas e institucionalizadas; en tanto que a los gobiernos estatales y, en mayor medida a los gobiernos municipales, corresponden las áreas más sujetas a liderazgos tradicionales, cacicazgos y esquemas corporativos (Orendáin y Mendoza, 2005; Cabrero, 2004, 2003). Esta distribución territorial se refuerza por la propia forma en que las funciones públicas y los recursos fiscales son repartidos: el Gobierno Federal guarda para sí las funciones más dinámicas y modernas (una vez más las arenas de soberanía y desarrollo económico) y las fuentes de recursos más abundantes y vinculadas al crecimiento económico (Ortiz Ruíz, 1998).

De lo que se puede concluir que a este primer modelo corresponde una idea del

gobierno como una red de organizaciones en la que el Gobierno Federal es el principal eje de articulación de demandas y recursos y el mayor distribuidor de funciones (Arellano, Cabrero y del Castillo, 2000). Tal y como en su momento lo definió la estrategia de reformulación del federalismo que este modelo planteó, la idea central es conformar un sistema intergubernamental y administrativo que reivindique “la función *compensatoria* del Pacto Federal [y promueva] un federalismo que fortalezca la República y el Estado de Derecho mediante *gobiernos guiados por la ley*, fiscalmente *responsables* y *administrativamente eficientes*” (*Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*).

En segundo lugar está el modelo estructurado a partir de una idea de la administración pública como un conjunto de actividades y organizaciones guiada por principios generales de gestión. Es decir, por una concepción instrumental de la administración en la que no hay diferencias esenciales en cuanto a la utilidad y sentido de las técnicas de gestión, sean éstas empleadas para fines públicos o privados (Muñoz, 2004, 1999; Naim, 1995). Es sólo en el ámbito de los objetivos y de las metas en el que puede plantearse una distinción entre lo público y lo privado. Las técnicas de gestión y administración son tan válidas en uno, como en otro campo. Esta postura es la que explica con claridad por qué ha sido este modelo el que con mayor énfasis y entusiasmo ha trasladado el uso de técnicas de gestión privada a las actividades gubernamentales (calidad total, planeación estratégica, ISO 9000, etc.) (Moyado, 2011).

En contraste con el modelo precedente, este segundo modelo no admite distinciones en cuanto a la importancia de cada una de las cuatro arenas de política pública. Muy al contrario, insiste en la necesidad de gestionar en forma cada vez más efectiva cada una de estas arenas, para lo cual un diseño adecuado de políticas resulta esencial y por lo que el tipo de acercamiento a cada problemática debería seguir los criterios del enfoque estructural, en cuanto a que la inevitable interdependencia entre políticas y arenas de política pública obliga a que las administraciones consideren los impactos mutuos que se dan entre unas y otras.

Finalmente, el tercer modelo se configuró por una visión de corte tradicional en la que el papel del Estado y de su administración siguen siendo definidos por la necesidad de una intervención gubernamental activa y profunda encaminada a satisfacer las necesidades sociales, a partir de criterios asistenciales puros. A la inversa del primer modelo, en éste el

esquema de importancia de las arenas de política pública se invierte, dando lugar a que las necesidades de bienestar social impongan restricciones al ejercicio del resto de las funciones de gobierno. La distinción entre áreas modernas y áreas tradicionales de la gestión pública es menos acusada que en el primer modelo, aunque sí existe en alguna medida. El resultado final de la combinación de criterios que este modelo hace es la conformación de una administración gubernamental altamente segmentada y sujeta a los diferentes “climas” que caracterizan a cada arena de política pública.

Recurriendo una vez más a la definición de R. Hommes (1997), en este modelo los políticos son responsables de hacer que la administración pública funcione adecuadamente, para lo cual no hay mejor estructura funcional que la que se sustenta en acuerdos con los grupos interesados o afectados por las políticas públicas. En otras palabras, se trata de alguna de las formas de neo-corporativismo y neo-populismo que han aparecido en los últimos años en América latina.

Cuadro 6. México: modelos de gobierno y sistemas administrativos 1982-2010

<i>Neo-liberal</i>	<i>Neo-gerencial o inspirado en la Nueva Gestión Pública</i>	<i>Tradicional</i>
Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) Ernesto Zedillo (1994-2000)	Ayuntamientos de alternancia: Tijuana, Ensenada, León, Aguascalientes; Gobiernos estatales de Jalisco, Chihuahua, Guanajuato y Baja California	Gobierno del D.F., Ayuntamientos de alternancia de izquierda: Nezahualcóyotol, Gobiernos estatales de Michoacán, Guerrero

Fuente: elaboración propia

Los tres modelos referidos se pueden identificar en alguna medida con gobiernos concretos de México en el pasado reciente¹⁰. El primer modelo corresponde a los gobiernos federales Salinas de Gortari (1988-1994) y Zedillo (1994-2000) y, como consecuencia inevitable, a la mayoría de las administraciones estatales y municipales que tuvieron lugar en esos mismos periodos. El segundo modelo corresponde a las experiencias de innovación y cambio que ocurrieron primero entre diversos Ayuntamientos (Tijuana y Ensenada en Baja California; León en Guanajuato, Aguascalientes, en algunos municipios del estado de México que se ubican en la zona colindante con el D.F., y en algunos otros de las Zonas Metropolitanas de

¹⁰.- La identificación que se hace aquí no pretende ser exhaustiva, ni mucho menos completa. Los propios estudios que han analizado estas experiencias de gobierno coinciden en señalar por igual avances y errores de las administraciones responsables. Sin embargo, puede pensarse que los casos señalados coinciden en lo general con los modelos arriba descritos.

Guadalajara y Monterrey) y posteriormente en los gobiernos estatales de Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco y Aguascalientes, y en las administraciones federales de Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012). El último modelo corresponde a las administraciones del PRD en algunos ayuntamientos de Michoacán, Estado de México, Oaxaca, Puebla, Sinaloa y más concretamente en el Gobierno del Distrito Federal (a partir de diciembre de 1997).

En estas experiencias de gobierno, los grupos responsables de llevar a cabo las políticas y programas han aplicado, probado, negado y replanteado los modelos de administración, en una suerte de ejercicio dialéctico interminable. En esta desarticulación y rearticulación continuas de los modelos se pueden apreciar dos elementos que son constantes, no en cuanto a su contenido preciso, sino en cuanto a lo que Miguel Beltrán llama la “construcción administrativa de la realidad” (Beltrán, 1991). Se trata, por una parte, del discurso ideológico sobre el papel del Estado y de su administración; y por otra, de los instrumentos técnicos y de gestión que emplean. Sobre la parte discursiva ya se ha ofrecido evidencia aquí, por lo que ahora se puede analizar brevemente cómo los modelos administrativos han empleado algunas de las técnicas de gestión en boga -como la calidad total, la planeación estratégica y la adopción de estándares como el ISO-9000- para la formulación de soluciones a los principales problemas públicos (Muñoz, 1999, 2004; Koheler y Pankowski, 1999; Orendáin y Mendoza, 2005).

Para comprender adecuadamente el sentido y utilidad de las técnicas de gestión en la formulación de problemas y soluciones públicas, es necesario insistir en que estas articulaciones se refieren a construcciones analíticas y conceptuales del tipo *fin-es-medios* y del tipo *causa-efecto* (Ibañez, 1994; Zemelmann, 1987). No hacerlo así lleva, como sucede en los tres modelos de administración en México antes descritos, a continuas confusiones y a considerar que el medio es el fin, y el efecto la causa. La formulación de soluciones gubernamentales a los problemas públicos requiere que las organizaciones y sus funcionarios desarrollen dos capacidades: capacidad diagnóstica y capacidad instrumental.

La capacidad diagnóstica se refiere al uso de técnicas e instrumentos que permiten dar forma, contenido y expresión concretas al problema o problemas que requieren atención (Stone, 1997). Esta capacidad involucra, por igual, el uso de métodos estadísticos y métodos

discursivos. La *capacidad instrumental* consiste en transformar los elementos de diagnóstico en actividades y series de actividades que ofrecen una solución a los problemas analizados, a las que suele denominárseles “cursos de acción alternativos” (Gallagher y Watson, 1998). Estos cursos de acción ofrecen combinaciones alternativas de medios que son, en forma implícita o explícita, relaciones *causa-efecto* y *finés medios* (Starling, 1998).

Debe señalarse que ambas capacidades suelen ocurrir durante las fases de planeación gubernamental en las que el propósito central es determinar, con la mayor claridad posible, los objetivos y las metas concretas que deberán alcanzar organizaciones, funcionarios, programas y políticas. Sin embargo, en estas fases de planeación también tienen lugar los intercambios entre políticos electos, funcionarios y líderes sociales que introducen intereses y distorsiones a la formulación de los problemas y las soluciones (Starling, 1998, p. 208 y ss).

Hoy en día, los administradores públicos no pueden ignorar el ambiente político de sus organizaciones. En primer lugar, estos administradores están involucrados en la formulación y la implantación de la política pública. Debido a que las decisiones en materia de política pública determinan con enorme fuerza quién obtiene qué, su involucramiento los lleva inevitablemente a participar en política. En segundo lugar, los administradores deben interactuar día tras día no sólo con sus supervisores o jefes inmediatos, sino con toda clase de grupos externos y con la sociedad. Como resultado de esto, los administradores públicos se encuentran en una especie de campo de fuerzas políticas (Easton, 1969).

Si se considera además que en ciertos entornos organizativos del sector público, el funcionario y el político son difícilmente distinguibles, por la estrecha relación entre la pertenencia a camarillas y el otorgamiento de puestos públicos (Rousseau, 1998; Martínez Puón, 2006), el resultado último de las interacciones entre las influencias políticas y las actividades de planeación en los gobiernos puede llegar a ser una imposición de cursos de acción alternativos desde la política hacia la administración. Dicha imposición, estructurada a partir de la lógica del discurso político, no ofrece las mismas construcciones *causa-efecto* que resultarían del desarrollo de las capacidades diagnóstica e instrumental y, por consiguiente, se da la confusión aludida párrafos arriba y las propuestas de solución tienden a enfatizar la utilidad *per se* de los mecanismos discursivamente ofrecidos, pero escasamente analizados según su idoneidad.

En la situación que han vivido las administraciones públicas mexicanas, existen algunos ejemplos de esta imposición de cursos de acción alternativos desde la política y que constituyen, en ciertos casos, elementos centrales de los modelos de administración. Tal es el caso de las estrategias de modernización que han empleado o propuesto el uso del servicio civil de carrera, la calidad total y la reinversión/reingeniería del gobierno (Moctezuma y Roemer, 1999).

Como se apuntó antes, las propuestas discursivas en torno al mal llamado servicio civil de carrera¹¹ han centrado únicamente sus análisis en la condición de los funcionarios públicos, omitiendo la necesaria consideración del resto de los elementos que pueden o no propiciar y hacer conveniente el uso de esta forma de organizar y gestionar el empleo público. En todo caso, lo que es necesario tener presente es la importancia que para el futuro cercano reviste la profesionalización de los funcionarios públicos, no como una forma de eliminar la corrupción o las ineficiencias; sino fundamentalmente como un mecanismo que permitiría ir eliminando las prácticas de improvisación y la falta de experiencia y acumulación de aprendizaje en el interior de las organizaciones de gobierno (Pardo, 2005; Dussauge, 2002).

La calidad total -o “TQM- Total Quality Management”- es una técnica de gestión organizativa ideada y aplicada originalmente en el sector privado. Su utilización en el sector público ha sido diversa y con resultados poco homogéneos. La idea central que subyace las propuestas para un uso amplio de la calidad total en el sector público consiste en señalar las ventajas de mejora continua que esta técnica ofrece (Koheler y Pankowski, 1999; Moyado, 2011). Si las administraciones públicas y sus funcionarios son capaces de mejorar continua e ininterrumpidamente su desempeño, la posición general de los gobiernos será mejor y, como consecuencia, su legitimidad se incrementará también. No obstante, esta idea parte de varios supuestos que no son siempre corroborables en la realidad. Los más importantes son tres:

En primer lugar, se asume que las funciones y las actividades gubernamentales guardan una relación clara y precisa con respecto a las demandas y necesidades sociales. Las rutinas burocráticas están acordes a los problemas sociales y, por tanto, sólo es necesario hacer que se desarrollen mejor para garantizar la satisfacción de los ciudadanos. En segundo

¹¹.- Se trata del uso de una traducción literal del inglés que no considera la expresión castellana que se utiliza para describir el mismo tipo de políticas y estructuras: función pública. Para una discusión completa, véase Miguel Sánchez Morón, 1997.

lugar, se cree o se piensa que al interior de las organizaciones públicas existe una distribución precisa y adecuada de las tareas y los recursos, las que a su vez no muestran duplicidades, vacíos o contradicciones excesivas producto, por ejemplo, de hipotéticas “parcelas” o “feudos de poder” entre funcionarios y políticos de distintas áreas y niveles de responsabilidad. Y en tercer lugar, se considera que es factible que las líneas de mando y comunicación burocráticas, hasta ahora dominadas por principios de jerarquía, lealtad y disciplina; pueden alterarse para dar paso a la creación de “círculos de calidad” o “círculos de mejora” en los que subordinados y jefes, por igual, pueden hacer críticas al funcionamiento interno y proponer modificaciones (Thwaites, 2002; Beltrán, 2002; Campos y Martínez, 2002).

La experiencia mexicana en materia de uso y promoción de la calidad total se puede ubicar en tres momentos principales. Un primer momento se configuró a partir de las premisas y principios adoptados en el diseño e implementación del PROMAP durante la administración del Presidente Ernesto Zedillo (Cejudo, 1999). El PROMAP se instrumentó para la consolidación de una administración pública accesible, moderna y eficiente, como demanda prioritaria de la población, y exigencia del proceso democrático y como factor para el incremento de la productividad global de la economía. En tal virtud, el programa estableció cuatro prioridades: i) transformar a la administración pública federal para que fuera eficaz y eficiente, ii) con una arraigada cultura de servicio, iii) para coadyuvar a satisfacer cabalmente las necesidades de la sociedad, además de iv) combatir la corrupción y la impunidad, a través del impulso de acciones preventivas y de promoción.

En atención a estos objetivos, se definieron cuatro subprogramas: Participación y Atención Ciudadana, Descentralización y/o Desconcentración Administrativa, Medición y Evaluación de la Gestión Pública, Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público. A partir de estos objetivos y programas, las dependencias y entidades de la administración pública federal debían definir anualmente un conjunto de proyectos prioritarios que implicarán mejoras “apreciables” y que pudieran realizarse en el corto o mediano plazo en beneficio de la sociedad.

En materia de calidad, concretamente el PROMAP señalaba que el Subprograma de Participación y Atención Ciudadana las dependencias y entidades que prestaran servicios directos al público, deberían definir estándares de calidad que permitieran a la sociedad

expectativas claras sobre la atención que podrían exigir y contar con referencias objetivas para evaluarlas (Moyado, 2011). Para ello, tendrían que identificar con claridad los servicios y productos básicos y la pertinencia de los procesos administrativos, para detectar aquellos que fuesen prescindibles o susceptibles de simplificarse.

De acuerdo con Moyado (2011), no obstante la claridad de los propósitos del PROMAP, los avances en la implantación de un verdadero sistema de calidad se limitaron al establecimiento de 84 Centros de Capacitación en Calidad (CECALES), en igual número de organismos, que de acuerdo con datos proporcionados por la entonces vigente Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo permitieron capacitar a 350,000 funcionarios. El PROMAP contribuyó a sentar las bases de una nueva cultura de calidad entre los funcionarios públicos (Moyado, 2011).

El segundo momento se configura justo cuando tuvo lugar la transición democrática, con la llegada del primer gobierno de oposición a nivel nacional. Fue en el gobierno de Vicente Fox en el que la calidad como política y discurso asumieron su mayor auge y vigencia (Muñoz, 2004). Ya desde el periodo de transición se adoptó el criterio, luego profusamente implementado a lo largo y ancho del Sector Público federal, de impulsar una filosofía de la calidad basada en la obtención de la certificación ISO 9000 para los servicios que presta el gobierno.

La pieza medular del proyecto de calidad gubernamental durante la Presidencia de Fox (2000-2006) fue la Agenda del Buen Gobierno basada en seis estrategias para “La construcción de un gobierno más cercano a la gente, con altos estándares de calidad en los servicios que ofrece a la ciudadanía y, en suma, el establecimiento de un gobierno de clase mundial” (Muñoz, 2004). La Agenda se conformo con las siguientes estrategias:

1. *Gobierno que cueste menos*, para reducir el gasto que no agrega valor y ofrecer mayores beneficios a la sociedad.
2. *Gobierno de calidad* para satisfacer o superar las expectativas de los ciudadanos en los servicios que se les brindan.
3. *Gobierno profesional* para atraer, retener y motivar a las mejores mujeres y a los mejores hombres en el servicio público, garantizando que la administración pública

transite sexenalmente con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, y asegurando que siendo políticamente neutra, se convierta en un factor estratégico de la competitividad del país.

4. *Gobierno digital*, posibilitando que desde la comodidad de su casa u oficina, los ciudadanos obtengan información del gobierno y tengan acceso a los servicios que éste ofrece.

5. *Gobierno con mejora regulatoria*, para garantizar que la ciudadanía y los servidores públicos efectúen trámites con facilidad, seguridad y rapidez.

6. *Gobierno honesto y transparente*, para recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno combatiendo la percepción negativa que del gobierno y sus instituciones existe.

El desarrollo de estas diversas líneas de mejora administrativa terminaría decantándose en un modelo central de calidad, denominado como el Modelo INTRAGOB (OPIG, 2003). El modelo en cuestión profundizó en la argumentación política y administrativa de la calidad, para justificar los fines perseguidos y las fuertes implicaciones que en materia de gasto y ajustes organizativos produjo (Pardo, 2009). Así, el Intragob se justificaba argumentando que “Los cambios que experimentan el Estado y las administraciones públicas requieren del impulso de innovaciones en los servicios públicos para mejorar la calidad de los mismos. La certificación de los servicios involucra la participación de actores públicos, privados y sociales en todo el proceso, lo que fortalece el nivel de confianza y reconocimiento hacia las organizaciones públicas” (POIG, 2003).

La certificación de los servicios públicos impulsada por la administración foxista se justificó, a su vez, en los argumentos internacionalmente reconocidos como los más válidos (Pérez Sánchez, 2002; Thwaites, 2002), en tanto que se definió que tenía impactos relevantes en los diferentes niveles de la gestión pública. En primer lugar, buscaba desarrollar un conjunto de instrumentos que aseguren la calidad de productos o servicios, por medio de la aplicación de normas que reflejen las necesidades del cliente. En segundo término, estableció una serie de directrices que permiten a las organizaciones gubernamentales funcionar de forma sistemática. En tercer lugar, se pretendió que los niveles directivos aseguraran el logro de la calidad en los tiempos y de acuerdo con las especificaciones que fijaban las normas. Por último, se pretendió ofrecer a clientes y usuarios la seguridad de que los productos y servicios

se ajustaban a estándares de calidad definidos por normas de carácter internacional.

Como reconocieron en su momento tanto impulsores como detractores del modelo, la adopción de un modelo de calidad en la gestión pública bajo el enfoque de certificación de servicios, implicó disponer de instrumentos normativos y capacidad de acción y decisión, para definir las áreas susceptibles de certificarse (Beltrán, 2002; Campos y Martínez Anzures, 2002). Tal condicionante tuvo efectos diversos entre los diferentes organismos y entidades de la gestión pública que se vieron forzados a adoptar las certificaciones ISO 9000, no siempre positivos o verificables (Pardo, 2009), pero siempre vigilados desde la Oficina de Innovación Gubernamental, creada desde principios del gobierno y la cual era dirigida por el principal asesor presidencial (Muñoz, 2004). Evidentemente desde esa posición se facilitó la implementación, la difusión y el control de todo el proceso de certificación del modelo INTRAGOB a lo largo y ancho de la Administración Pública Federal.

Se debe tener en cuenta que el enfoque de calidad en el servicio pretende fundamentalmente mejorar la capacidad de respuesta de las instituciones del sector público por medio del mejoramiento de los procesos internos de la gestión (simplificación) y un tratamiento acorde con las expectativas del ciudadano-cliente-consumidor-beneficiario. Este tipo de expectativas se intentan cubrir, mediante tres procesos (Villoria, 1996):

- a) *Acreditación de la calidad*, que supone una serie de estándares de calidad establecidos previamente y que exige el cumplimiento de requisitos mínimos en la gestión de servicios. Comprende un tipo de documentación específica y ciertos procedimientos a seguir (normas de calidad).
- b) *Inspección de calidad*, que implica el seguimiento puntual de los procesos internos de acuerdo con las metas y estándares de calidad fijados, de tal forma que el incumplimiento amerita cierto tipo de sanciones (cartas de servicios, manuales de calidad, políticas de calidad).
- c) *Competencia por la calidad*, que opera en un marco de acumulación de capacidades institucionales para acreditar los compromisos asumidos y competir incluso en premios y certámenes de calidad a nivel nacional e internacional (certificación ISO 9000, Premio Innova, Premio Nacional de Calidad, Premio Iberoamericano de Calidad).

Siguiendo a Moyado (2001) y a Guadarrama y Contreras (2008), el Modelo Intragob mexicano incidió en tres niveles o ámbitos: a) interno, b) de servicio, y c) de interrelación social. A nivel interno, promoviendo un gobierno eficiente y efectivo con un modelo de calidad que en el año 2006 tuviera la capacidad de evidenciar 550 puntos evaluados a través de los esquemas de dirección por calidad. Un gobierno confiable en sus políticas, procesos y servicios, a través de alcanzar en el año 2006 la certificación de los sistemas de gestión de la calidad, de todas sus unidades administrativas con capacidad de autogestión (Moyado, 2011).

En el nivel de servicio se buscaba arraigar un alto espíritu de compromiso y servicio, actitud de mejora continua, trabajo en equipo, adopción de esquemas que faculten la participación de los servidores públicos, la transparencia en el manejo de los recursos públicos, la toma de decisiones basadas en hechos y datos y aumentar la calidad de vida de los servidores públicos, a través de la aplicación de los principios de calidad en la actividad cotidiana (Guadarrama y Contreras, 2008).

En el nivel de la interrelación social se trató de acciones para una sana convivencia de la sociedad y una mejor calidad de vida de los ciudadanos, proporcionar productos, servicios e información con valor agregado; a través de identificar claramente las expectativas de los ciudadanos y establecer estándares internacionales en los servicios que se proporcionan. Identificar, conocer y difundir públicamente la percepción del grado de satisfacción de los usuarios, clientes y sociedad (OPIG, 2003).

El modelo INTRAGOB se aplicó en todas las dependencias de la administración pública federal (18 secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República y la Oficina de la Presidencia) y en gran parte de las entidades paraestatales: Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, IMSS e ISSSTE. En términos cuantitativos bajo el modelo INTRAGOB, entre 2001 y 2006, se logró la certificación, bajo la norma ISO-9000, de 1,722 centros de trabajo y 1,871 procesos por parte de diversas dependencias y entidades de la administración pública federal (Moyado, 2011).

La certificación de servicios constituyó el principal instrumento orientado a vincular la calidad en la gestión pública con la percepción y las expectativas ciudadanas. Sin embargo, pese a la amplitud de los esfuerzos realizados, en la mayoría de las certificaciones no se

alcanzó a percibir el efecto en la calidad del servicio que reciben los ciudadanos. De ahí que, de acuerdo con los análisis más profundos de la experiencia (Moyado, 2011), se puede concluir que el modelo INTRAGOB constituyó un paso importante pero insuficiente para modernizar la gestión pública.

Por lo que toca a la *Reinvención del Gobierno* y a la *Reingeniería de Procesos* son, sin duda, las dos formulaciones de cambio administrativo con mayor popularidad en los últimos años. La primera debe su origen a la obra del mismo nombre escrita por David Osborne y Ted Gaebler (1994). En esta obra, los autores plantean la existencia de un nuevo paradigma en la gestión gubernamental que ofrece mejores rendimientos al uso de los recursos públicos y que supera la mayoría de los defectos e insuficiencias que el modelo burocrático tradicional sufre. La influencia de las ideas de Osborne y Gaebler tuvo un impulso determinante a partir de su adopción por parte del vicepresidente de los Estados Unidos, Albert Gore, en su estrategia denominada “Un gobierno más eficiente y menos costoso” (Gore, 1994) que pretendió aplicar un ajuste mayor al funcionamiento de la administración federal de ese país.

En sus términos más generales, la Reinversión del Gobierno partió de la idea de que las administraciones públicas se han distanciado de la población a la que deben servir y han sustituido el mandato popular por rutinas y procedimientos que sólo satisfacen las necesidades internas de sus funcionarios. Así también, las administraciones se han vuelto insensibles a las nuevas demandas ciudadanas y a las innovaciones que los propios grupos sociales han generado para resolver los problemas que enfrentan. Todo ello, además, en un ambiente caracterizado por recurrentes déficit e insuficiencias operativas. De ahí que sea necesario “re-hacer” al gobierno para que adopte, y adopten sus funcionarios, las nuevas condiciones del entorno social y cumpla debidamente con su función (Osborne y Gaebler, 1994; Gore, 1994).

La *Reingeniería de Procesos* fue una modalidad de cambio interno que parte del supuesto de que es posible encontrar en cualquier organización áreas, funciones y procedimientos que pueden objeto de mejora mediante su rediseño (Champy, 1996; Argüelles y Gómez, 1999). Esto implica, por lo general, la reducción del tamaño y de los costos de la organización. En contraste con la reinversión, la reingeniería no considera otro tipo de mejoras o innovaciones sociales. Su principal criterio es la relación costo-beneficio y el uso

masivo de la tecnología para alcanzar una mayor eficiencia interna.

De la misma forma en que el uso de la calidad total en el sector público parte de supuestos no corroborables en la realidad, la reinvención del gobierno y la reingeniería asumen la existencia de elementos contextuales que hacen propicia e, incluso, deseable su utilización. En el caso de la reinvención, se parte del reconocimiento de la existencia de un tejido social fuerte, autónomo y con capacidades probadas de innovación. Si bien en el contexto mexicano existen evidencias respecto a ciertos desarrollos en este sentido (Méndez, 1998; Argüelles y Gómez, 1999), también hay razones suficientes para pensar que la contraparte social de la reinvención mexicana tiende a mostrar comportamientos de elevada dependencia y clientelismo hacia las administraciones públicas.

En cuanto a la reingeniería de procesos, el rezago organizativo que la mayoría de las organizaciones públicas mexicanas tiene y las rigideces inherentes a las relaciones laborales en los gobiernos (Abrego y Barba, 1989) hacen poco aplicable este enfoque, ya que requiere de abundante información sobre el funcionamiento interno de cada estructura y establece cambios rápidos en el manejo de los recursos humanos.

En conclusión, las transformaciones del sistema político mexicano en los últimos 30 años han involucrado cambios en las estructuras y formas en que las administraciones públicas desarrollan sus funciones. Las nuevas condiciones de competencia electoral y la alternancia entre partidos en los niveles estatales y municipales de gobierno han provocado que tanto funcionarios públicos, como líderes políticos, busquen nuevas fuentes de legitimidad para llevar adelante sus propuestas y para obtener el apoyo de la sociedad y sus organizaciones (Cabrero, 2002).

Las innovaciones surgidas en este sentido han hecho que los esquemas tradicionales para el diseño y ejecución de políticas públicas hayan sido prácticamente abandonados, tomando su lugar nuevas configuraciones. La multiplicación de propuestas y la confrontación continua de modelos alternativos de solución a los principales problemas públicos son los rasgos más significativos de la historia reciente de las administraciones públicas de México.

Mayor pluralidad y mayor democracia no hicieron sino complicar y hacer más extensos los problemas de los aparatos de gobierno y administración. Pero al mismo tiempo, la democracia y la participación acrecentada de los grupos sociales hicieran que las administraciones sean un medio *sine qua non* para el logro de objetivos políticos y económicos particulares. Por todo lo cual, la condición del gobierno en México no puede ser concebida sino como una disputa continua que no acabará de agotarse hasta que la sociedad y los líderes políticos decidan asumir un compromiso que pueda hacer de la labor gubernamental un ejercicio de interés general; y no uno particular como parece estar sucediendo en este cambio de siglo. Es decir, adoptar finalmente la transparencia y la rendición de cuentas.

B. Las modernizaciones administrativas en México a nivel federal

A lo largo de los 30 años que transcurrieron entre el fin de la administración del Presidente López Portillo (1982) y las elecciones de julio de 2012, los diferentes gobiernos federales mexicanos mantuvieron vigente su interés por la aplicación de estrategias de ajuste de sus aparatos administrativos (Pardo, 2009). Esto se justificó a partir de dos argumentos principales. Por una parte, tales estrategias eran un complemento adecuado o, si se quiere inevitable, de otro tipo de reformas dirigidas a alterar el funcionamiento de sectores económicos o de sistemas de bienestar social. Dado que en la mayoría de los casos los ajustes implicaban pérdidas para los sectores involucrados –bajo diversas formas, como la eliminación de protecciones, subsidios o simplemente la reducción del gasto público–, llevar a cabo ajustes similares en el sector público era una forma de demostrar que en el interior del gobierno “también” se hacían sacrificios y reducciones (Rebolledo, 1993).

Por otra parte, la aplicación de reformas a la administración pública servía también como un medio de legitimación para el gobierno federal, aunque las reformas sólo ofrecieran resultados en términos de “evitar” o “eliminar” vicios y problemas del pasado (Carrillo Castro, 1988). Es decir, la mayoría de las reformas administrativas implantadas por los sucesivos gobiernos federales no planteaban necesariamente que su aplicación daría como resultado la conformación de un estado de cosas mejor que el precedente, en términos de ofrecer nuevos beneficios o mayores satisfactores a la población. El tema central en las modernizaciones federales era “corregir errores y vicios del pasado” (Cejudo, 1999). En este sentido, las modernizaciones o reformas administrativas de los gobiernos federales estuvieron

guiadas por una lógica de legitimación institucional o del tipo de “insumo” (Carrillo, 1997; Habermas, 1982).

En los casos de las modernizaciones a nivel subnacional (estatales y municipales) en contraste, la articulación de decisiones, acciones e instrumentos estuvo guiada, en el mismo periodo, por el propósito de ofrecer resultados tangibles a la población bajo la forma de bienes y servicios públicos (Muñoz, 1999; Espinoza, 2000). Si bien en este tipo de modernizaciones el uso de instrumentos legales y discursivos no estuvieron ausentes, el énfasis no se hizo en ellos sino en los resultados de las administraciones “de nuevo cuño” (Rodríguez, 1995). Por lo tanto, estas últimas modernizaciones bien pueden ser consideradas como del tipo de “legitimidad por rendimientos” (Carrillo, 1997).

En esta parte del trabajo se hace un análisis de las nociones dominantes de modernización y reforma administrativa que han existido entre los sucesivos gobiernos federales en el periodo analizado. Esto servirá como referente de contrastación frente a las acciones llevadas a cabo por los gobiernos estatales de oposición y que se discute más adelante. El propósito es resaltar la importancia de las reformas administrativas en el contexto de cambio democrático de México entre 1982 y 2010.

1) Modernizaciones desde el centro

Cuando se habla de las modernizaciones administrativas impulsadas por los gobiernos nacionales de casi cualquier Estado moderno, no puede perderse de vista que dichas reformas son, por lo general, parte de estrategias más amplias (Kliksberg, 1998, 1994). Esto es particularmente el caso en países en vías de desarrollo. Siguiendo a José Luis Méndez (1994), las reformas aplicadas en los últimos años por el Gobierno mexicano se pueden denominar como de “tercera generación”.

Esto es, son reformas que necesariamente siguen el patrón de las de carácter económico-estructural y político que comenzaron a implantarse en los años ochenta del siglo pasado. Así, la primera generación de reformas se centraría en eliminar los factores que limitan la creación de economías de mercado; en tanto que la segunda se inscribe en el esfuerzo de garantizar la vigencia y funcionamiento de instituciones y procedimientos democráticos de gobierno y participación ciudadana (Méndez, 1994, p. 190). La importancia

de la tercera generación de reformas es que se asume –quizás con excesivo determinismo- que el éxito de las primeras dos está sujeto a que los aparatos públicos adquieran un grado mínimo de estabilidad y profesionalización en sus políticas y recursos humanos (Méndez, 1998). El siguiente cuadro presenta las denominaciones de las estrategias de modernización administrativa seguidas por los gobiernos federales mexicanos en el periodo 1982-2012.

Cuadro 7. Modernizaciones en las administraciones federales de México

Periodo	Componentes de la estrategia de modernización
Miguel de la Madrid (1982-1988)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ “Renovación moral de la sociedad” (Anti-corrupción) ✓ Cambio estructural: privatización de empresas públicas (reducción déficit público) ✓ Reforma Municipal y Descentralización de la vida nacional: ampliación de las bases de actuación de los gobiernos municipales, descentralización hacia gobiernos estatales de las políticas educativa y de salud
Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ “Modernización Nacional”: desregulación sectores productivos, mejora regulatoria, simplificación administrativa ✓ Privatización de infraestructuras (apertura inversión privada) ✓ Programa Nacional de Solidaridad (esquema post-burocrático, participación grupos sociales)
Ernesto Zedillo Ponce de L. (1994-2000)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Programa Nacional de Modernización de la Administración Pública (PROMAP): indicadores de gestión, Nueva Estructura Programática (NEP), “nueva gerencia pública” ✓ Creación del ramo 33 y transferencia masiva de recursos a gobiernos municipales
Vicente Fox Quesada (2000-2006)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública ✓ Creación de la Secretaría de la Función Pública ✓ Programa Nacional de Transparencia y Rendición de Cuentas ✓ Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental ✓ Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal
Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Presupuesto basado en Resultados ✓ Sistema de Evaluación del Desempeño ✓ Programa de Mejoramiento de la Gestión

Fuente: elaboración propia.

Al abordar las causas que dieron lugar en cada momento histórico a los procesos de modernización, se puede afirmar que en términos generales las reformas partieron de diagnósticos similares y que, como se discutirá más adelante, son en buena medida parte del contenido ideológico que justifica el tipo de soluciones que se aplican. Los diagnósticos identifican un núcleo básico de problemas y que se refieren cuando menos a las siguientes áreas (México 2030):

- a) intervención pública inadecuada en la economía y la sociedad, principalmente bajo la forma de sobre-regulación;
- b) limitada capacidad gubernamental para identificar y satisfacer las demandas y necesidades ciudadanas;
- c) los sistemas de planeación, programación y presupuestación carecen de las orientaciones específicas necesarias para producir bienes y servicios acordes a los problemas sociales;
- d) la organización funcional y territorial de los aparatos públicos es sumamente deficiente, generando duplicidades, vacíos y contradicciones entre órganos federales y entre éstos y las administraciones estatales y municipales;
- e) la evaluación del desempeño de los aparatos públicos no puede llevarse a cabo por la falta de condiciones de estabilidad y homogeneidad en las operaciones cotidianas, así como por la falta de información confiable; y
- f) la corrupción se mantiene como un rasgo inevitable, incluso alcanzando características de orden cultural.

A todo lo anterior se suma el hecho de que en la base de los sistemas administrativos se encontraban empleados de nivel operativo (empleados “de base”) con muy bajas remuneraciones, nula calificación y una estructura sindical que no estimula la adquisición de habilidades nuevas o la eliminación de rutinas y procedimientos establecidos (Martínez Puón, 2011). Por lo que toca al resto del personal público, los así llamados “empleados de confianza” (que ocupan la parte media y alta de las organizaciones públicas hasta el nivel de Director General), si bien han gozado de mejores niveles salariales y de una formación más amplia, la inestabilidad laboral y el predominio de la lógica de la “camarilla” en la conducción de los programas públicos han inhibido la formación de cuerpos profesionales que pudieran ir alterando la lógica dominante en la gestión pública y, como producto de ello, mejorar la intervención pública en todos los ámbitos (Pardo, 2005).

Como resulta obvio suponer, la solución más atractiva para los gobiernos federales a este problema fue la implantación del Servicio Civil, al que se han atribuido características inmanentes de búsqueda de la eficiencia, desinterés por la política y profesionalismo (Dussauge, 2002). Sin embargo, como se verá más adelante, tal definición respondió más claramente a un propósito de legitimación que a un conocimiento adecuado de las implicaciones que este tipo de sistema de empleo público podría tener (Pardo, 2005; Martínez Puón, 2006).

Por lo que toca a la capacidad para comprender las demandas sociales, la mayoría de los diagnósticos reconocieron que el Sector Público en México ha tenido poca disposición y capacidad para captar, por medios distintos a los que prescriben las leyes de planeación, las demandas y necesidades ciudadanas. En muchos sentidos, se reconoce que la existencia de una estructura corporativa precedente, que canalizaba las demandas de los grupos sociales insertos en la misma, ofrecía un flujo importante de información para la identificación de necesidades y el diseño de las políticas públicas (Brachet, 1996). Sin embargo, esto no podría considerarse suficiente dadas las profundas transformaciones que la sociedad mexicana ha sufrido en términos de una creciente pluralización y diversificación; y la relativa incapacidad de la estructura corporativa para albergar en su seno a todos los grupos e intereses añejos y de reciente aparición (Serrano y Boulmer, 1998).

Como corolario de los problemas anteriores, el funcionamiento de las estructuras y mecanismos de planeación y programación-presupuestación resultan limitados y ofrecen resultados pobres. Se trata de un círculo vicioso que se reproduce continuamente y que va de la falta de una visión de conjunto y de objetivos claros en las dependencias, pasando por fenómenos de intermediación política (“captura de las políticas” en términos de Luis F. Aguilar), hasta la ejecución de acciones y programas que justifican en última instancia el gasto gubernamental y la elaboración de presupuestos anuales (Carrillo Castro, 1988; Pardo, 1997; OCDE, 2009).

En este contexto debe destacarse el papel de tres dependencias federales que a lo largo del periodo protagonizaron el principal conflicto de intereses en materia de modernización administrativa. Se trata de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por un lado; y la Secretaría de Programación y Presupuesto (hasta 1992) y la Secretaría de la Función Pública

(a partir de 2003), por el otro. La primera había gozado tradicionalmente del monopolio del control de los recursos públicos, tanto en términos de la captación de impuestos como en las decisiones de gasto general. La reforma administrativa de 1976 (Carrillo Castro, 1988) creó la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) con el propósito fundamental de dar una orientación y un tratamiento diferente –no estrictamente de contabilidad pública- a las actividades de planeación y programación del Gobierno Federal. Con ello se separaron las funciones de ingreso gubernamental de las de gasto público (Rousseau, 1998).

Pese a que la existencia de la SPP se justificó a partir de la necesidad de contar con mejores mecanismos de planeación gubernamental, en realidad esta dependencia se convirtió en un instrumento de control político que legitimó la realización de cambios fundamentales en la economía y la sociedad mexicanas (Rousseau, 1998). Los conflictos entre la SPP y la Secretaría de Hacienda fueron continuos y motivados por la ambición de cada dependencia por lograr imponer su propia racionalidad. Para Hacienda resultaba fundamental que se reconociera que los objetivos y metas que el gasto público podía alcanzar dependían fundamentalmente del equilibrio entre ingreso y gasto y no sólo de la definición de indicadores de necesidad. Finalmente, y una vez que los objetivos políticos del grupo SPP fueron alcanzados, la Secretaría fue eliminada de la estructura del Gobierno Federal mexicano en 1992. Su función como operadora de mecanismos de control político a través del gasto público fue, no obstante, conservada y transmitida al Programa Nacional de Solidaridad (Cornelius, 1994).

A partir de la desaparición de la SPP, las funciones de modernización no financieras o presupuestarias de la administración pública federal quedaron a cargo de la dependencia de control interno que fue variando su estructura y denominación. Primero como Secretaría de la Contraloría General de la Federación (1982-1994), luego como Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (1995-2003) y finalmente como Secretaría de la Función Pública (2003 hasta 2012). A esta dependencia corresponderá el desarrollo de diversas funciones y, a partir de 2003, la importante responsabilidad de la parcialmente fallida implantación del Servicio Profesional de Carrera (Martínez Puón, 2006; Pardo, 2005). Luego, como se discute más abajo, participó también en la implementación del nuevo Sistema de Evaluación del Desempeño y del Presupuesto basado en Resultados (Caso, 2011).

En términos del funcionamiento cotidiano de los organismos federales, los análisis justificatorios de las reformas administrativas señalan una notable carencia de coordinación entre unidades administrativas. Los procedimientos y rutinas no obedecen a construcciones amplias encaminadas a transformar las decisiones en productos y servicios concretos (*streamlining* en su acepción inglesa) (OCDE, 2011). Más aún, imperaban las nociones asociadas al cumplimiento de principios legales y se carecía del tiempo y de la información necesaria para establecer soluciones alternativas o planes de acción coordinada entre dependencias de un mismo nivel de gobierno, o entre niveles de gobierno.

Otro efecto resultante de los anteriores elementos era la falta de mecanismos efectivos de evaluación de las acciones gubernamentales. Los programas eran evaluados exclusivamente en términos del gasto ejercido. Las organizaciones y sus funcionarios recibían sanciones ante fenómenos de sobregiro o de no-utilización de los recursos presupuestales. Adicionalmente, el proceso de revisión de cuentas y de elaboración de los presupuestos anuales no era totalmente transparente. Resulta redundante señalar que la evaluación no contemplaba valoración alguna de los contextos en los que el gasto público se aplicaba (Caso, 2011).

El fenómeno de la corrupción ha figurado tradicionalmente como uno de los problemas más graves del aparato administrativo gubernamental (Escalante, 1989; Hill, Jaimes y Dussauge, 2008). Suele ser presentado como una “desviación”, o si se quiere una conducta equivocada, entre los funcionarios públicos. En dos administraciones presidenciales (De la Madrid 1982-1988 y Zedillo 1994-2000) se adoptaron medidas radicales al encarcelarse a funcionarios de alto nivel involucrados en este tipo de acciones. Sin embargo, el tema ha mantenido a lo largo de los años una definición ajustada a situaciones de carácter individual. Esto quiere decir que, por razones diversas, se ha eliminado la opción de considerar la corrupción desde una perspectiva más amplia, quizás de carácter estructural, en la que las conductas “desviadas” son producto justamente de la forma en que funcionan las organizaciones públicas (López Presa, 1999; Hill, Jaimes y Dussauge, 2008).

Como resultado de los diagnósticos anteriores, las administraciones federales de México aplicaron sucesivamente procesos de ajuste y modernización. Sin embargo, en su mayoría las reformas llevadas a cabo centraron su interés en la obtención de beneficios

inmediatos en términos de presentar a los ojos de la población acciones contundentes de cambio radical y no procesos de cambio que pudieran requerir plazos largos para su completa realización (Serrano y Boulmer, 1998). Muestras de lo anterior son las estrategias seguidas en diversos momentos por las administraciones federales al momento de anunciar y aplicar sus reformas. En algunos casos, como las reformas al artículo 115 constitucional en materia de gobierno local del presidente De la Madrid y la descentralización de recursos a favor de los gobiernos municipales del presidente Zedillo (Rodríguez, 1999), las decisiones no consideraron un plan de instrumentación que incluyera al conjunto de instancias gubernamentales afectadas y ni siquiera los efectos políticos y económicos de cada una (Pardo, 2009).

El propósito fue, “demostrar la voluntad de cambio”. En otros casos, como la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en 1983, luego convertida en Secretaría de Desarrollo Administrativo en 1994 y finalmente Secretaría de la Función Pública en 2003 (López Presa, 1999); así como las diversas y sucesivas políticas de desregulación. Todas estas acciones se circunscribieron a la presentación de documentos normativos que alteraron a fondo los principios jurídicos que regulan la actuación de organizaciones y funcionarios públicos, pero sin incidir en las prácticas cotidianas o en los sistemas de gestión (Méndez, 1997).

Las razones que explican este tipo de reformas pueden identificarse, en alguna medida, en consideraciones de carácter político. Como han señalado los estudiosos de las transiciones políticas de regímenes autoritarios a democráticos (Linz, 1990; Mainwaring, 1992), los tradicionales rasgos de fragmentación e ingobernabilidad que caracterizaron a países en desarrollo durante la mayor parte del siglo XX se han acentuado como producto de los procesos de democratización, descentralización, privatización e internacionalización / globalización. Esto es, al devenir estos procesos, los efectos en las estructuras de gobierno se han plasmado como divisiones o fragmentaciones del poder, tanto en términos temporales por la sucesión de diferentes mayorías políticas en los mismo puestos de gobierno, como en términos territoriales por la distribución de posiciones en los gobiernos subnacionales (Mainwaring, 1992). En el caso de los sistemas presidenciales, de acuerdo con Linz, estos riesgos son mayores. Por tanto, las necesidades de legitimación y control político se acentúan, lo que lleva a los gobiernos nacionales a poner en práctica estrategias de “efecto inmediato”,

como las de reforma administrativa antes mencionadas (Linz, 1990).

En otro sentido, debe aceptarse que las expectativas en torno a la democratización no siempre estuvieron asociadas a la idea de un mejor desempeño gubernamental; sino a cambios en los procedimientos para adoptar decisiones públicas y para ofrecer soluciones a los problemas económicos y sociales (O'Donnell, *et.al.*, 1994). Se trata de una definición que enfatiza los aspectos procedimentales de la democracia. Esto es, que un gobierno cualquiera puede mantener su legitimidad, aún cuando muestre un desempeño deficiente en materia de desarrollo económico o en la satisfacción de necesidades sociales; siempre que, por lo menos en su discurso, se asuma producto o deudor de esquemas democráticos y de decisiones guiadas por nociones socialmente compartidas, tales como el “interés general” o “bien común”, o cuestiones más concretas como el combate a la pobreza, la erradicación de la corrupción, la descentralización del poder, etcétera (Moreno Jaimes, 2009, 2007).

Para algunos, este tipo de estrategias de legitimación puede denominarse como de “administración de crisis” (INAP, 1986), ya que permiten obtener de la población y los grupos políticos apoyo para llevar a cabo reformas económicas y sociales bajo el argumento de ser necesarias para garantizar la estabilidad del sistema en el medio y largo plazos. Estas estrategias suelen ser planteadas y desarrolladas por gobiernos y partidos que enfrentan situaciones de aguda crisis económica o social, como fue el caso de la mayor parte de los países latinoamericanos en los años ochenta y noventa del siglo XX (Klikberg, 1994; Méndez, 1997).

Como se analiza a continuación, la gran mayoría de las modernizaciones y reformas administrativas llevadas a cabo por las administraciones federales de México bien pueden caracterizarse como estrategias que insistieron en los aspectos procedimentales y que soslayaron la entrega de beneficios y cambios tangibles para la población bajo el argumento de considerar necesaria e inevitable la aplicación previa de reformas de tipo “estructural” (Pardo, 2009). De ahí que pueda afirmarse, por tanto, que fueron estrategias de legitimación por medios enteramente institucionales o estrategias de legitimidad institucional “a ultranza” (Serrano y Boulmer, 1998). Este argumento quedará más claro al analizar los resultados obtenidos por las distintas modernizaciones impulsadas desde el gobierno federal a lo largo del periodo bajo análisis.

La forma que parece más adecuada para analizar los resultados obtenidos por las modernizaciones administrativas federales es distinguir sus alcances concretos en cuatro áreas o ámbitos de actuación. Cada uno de ellos coincide, en lo general, con los objetivos y metas planteados por funcionarios y documentos oficiales, aunque no siempre hayan sido presentados en los mismos términos. Los ámbitos a considerar son: a) descentralización; b) transparencia, rendición de cuentas y participación de nuevos actores en la política pública; c) profesionalización del servicio público; y d) sistemas de evaluación y control de la actividad del gobierno.

a) Descentralización.- En todas y cada una de las administraciones, uno de los objetivos más frecuentemente proclamados fue el relacionado con la necesidad y conveniencia de alterar el elevado centralismo político y económico que muestra el trabajo gubernamental en México y que favorece enormemente al Gobierno Federal (Merino, 1992; Meyer, 1986). Las propuestas para alterar este centralismo asumieron diversas formas y contenidos, desde la reforma municipal en el gobierno de Miguel de la Madrid, hasta la creación del ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación en favor de las capacidades de gasto de los ayuntamientos en el gobierno de Ernesto Zedillo, pasando por el Programa Nacional de Solidaridad del presidente Salinas de Gortari (Rodríguez, 1999) y el Programa Oportunidades de los Presidentes Fox y Calderón (INAFED, 2006). En todos los casos, las reformas llevarían a una nueva configuración territorial y funcional del poder, entendida esta última como una pérdida “efectiva” de funciones y recursos del gobierno federal y una o varias ganancias “netas” de capacidades entre los gobiernos estatales y municipales (Guillén, 1995; Acosta, 2011; Moreno Jaimes, 2009).

Con excepción de las ganancias netas de recursos financieras que la creación del ramo 33 estableció en los presupuestos municipales a partir de 1998, las reformas consistieron en adaptaciones que por cada función o programa público “devuelto” a las unidades subnacionales surgía una nueva actividad o mecanismo de regulación que permitía al Gobierno Federal mantener el control de las decisiones o los recursos (Raich, 2009; Moreno Jaimes, 2009). Si bien las operaciones concretas de las políticas y los programas quedaron en manos de gobiernos estatales y municipales, las autoridades federales que las “donaban” o “cedían” asumían nuevas funciones de carácter “regulatorio” o “de supervisión” que a la

postre significaron la conservación del centralismo, solamente expresado en nuevos términos (Cabrero, 2002).

Ejemplos de lo anterior son, entre otros, los efectos de la reforma al artículo 115 constitucional que dotó a los ayuntamientos de todo el país de nuevas facultades para obtener recursos fiscales directos, administrar los usos del suelo en sus respectivos ámbitos territoriales y prestar una amplia gama de servicios públicos (Cejudo, 2000; Merino, 1994; Cabrero, 2003). Empero, y tal y como un analista de la reforma señaló: “El gobierno federal repartió lo que no era suyo, sino de los estados; además de asegurarse una muy amplia intervención en asuntos locales al haber establecido sin la participación de éstos las nuevas bases para conducir los conflictos políticos.”¹² El comentario se refiere al hecho de que la reforma aludida sólo afectó las facultades precedentes de los Congresos estatales y no tocó las capacidades del Gobierno Federal.

De igual forma, todos los efectos prácticos de la reforma quedaron condicionados a que los Congresos estatales asumieran las definiciones de la reforma federal, legislaran a partir de éstas las nuevas bases de existencia y operación del régimen municipal y, finalmente, dieran medios legales y económicos para que los ayuntamientos pudieran hacerse de las capacidades administrativas y financieras prescritas. Con lo cual, el Gobierno federal promovió y concretó una reforma que, si bien cumplió con su oferta de alterar las bases del esquema centralista, dejó en manos de otros actores la realización de los cambios concretos y tangibles (Merino, 1998; Merino, 1996).

Otro caso de reforma federal con importantes implicaciones políticas fue la política social del estado mexicano entre 1989 y 2012 (Jones y Trejo, 1993; Acosta, 2011). Además de ser un caso particular por el enorme interés que generó entre analistas políticos y académicos, esta política ha venido utilizando al gasto público como mecanismo de ruptura de inercias y prácticas administrativas a todos los niveles y ámbitos, pero sin alterar la fortaleza centralista del Gobierno federal (Ordoñez, 2001; Kliksberg, 2002). Más aún, ampliando la injerencia del poder presidencial en asuntos locales y estatales, los sucesivos programas de asistencia llevaron en una primera etapa recursos directamente a las manos de grupos sociales

¹².- El comentario pertenece a Sergio Elías Gutiérrez S., quien formó parte de algunos equipos de reforma administrativa federal en el periodo analizado y quien es considerado uno de los principales analistas de cambios administrativos en México (Carrillo Castro, 1988).

en situación de pobreza y exclusión, sin considerar a los gobiernos estatales y municipales. Posteriormente, involucró a estos niveles de gobierno, pero obligándoles a desarrollar las acciones de combate a la pobreza en los términos y condiciones que previamente establecían los funcionarios federales del programa (Rodríguez, 2000).

En este ámbito, el Gobierno Federal obtuvo muy importantes dosis de legitimación mediante la oferta de recursos aplicados directamente en las comunidades rurales y en las zonas urbanas beneficiarias, pero lo hizo sin alterar formalmente sus atribuciones y sin ceder substancialmente el control sobre los recursos económicos y, en esa medida, seguir definiendo las pautas de actuación gubernamental a todos los niveles (Matute, 2007). Por tanto, la reforma fue temporal y encaminada a demostrar el compromiso del Gobierno federal con el combate a la pobreza; es decir, a “demostrar” su apego a valores reconocidos como socialmente necesarios, pero sin efectos de largo plazo.

La reforma de largo plazo vendría unos años más tarde, cuando el presidente Zedillo transfirió en 1998 los fondos del Programa Nacional de Solidaridad al capítulo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, para quedar como transferencias directas a los gobiernos municipales y estatales. En esta situación, una vez más, la reforma federal descargó en los ámbitos subnacionales las responsabilidades de hacer operables los cambios. En conclusión, por lo que toca al grado de descentralización alcanzado por las reformas federales se puede afirmar que las fuerzas del cambio provinieron de los ámbitos subnacionales.

b) Transparencia, rendición de cuentas y participación de nuevos actores.- La inclusión de nuevos actores en los procesos de la política pública a partir de las modernizaciones administrativas federales, o como producto de ellas, es una cuestión que muestra fuertes contrastes, aunque manteniendo el mismo patrón de limitado alcance. Los contrastes se muestran por la aparente abierta inclusión de grupos políticos, económicos y sociales en algunas fases de decisión e instrumentación de acciones, ya sea por medios formales o informales. Entre los primeros destaca la creación de organismos de consulta con organismos empresariales para la adopción de medidas en materia de inversión extranjera, suscripción de acuerdos de libre comercio y construcción de infraestructura, y la erección de organismos públicos “ciudadanizados” (siendo el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Federal de Acceso a la Información, la Comisión Federal de

Competencia Económica, la Comisión Federal de Telecomunicaciones, los más importantes) (Carbonell, 2004; Matute y Valls, 2003; Pardo, 2009). En otra dirección, y más allá de los espacios de participación y consulta creados *ex profeso* para atender demandas o intereses específicos, las reformas federales se centraron en la creación de un régimen de transparencia y rendición de cuentas (López-Ayllón, 2004).

Dada la tradicional opacidad por parte de los sistemas administrativos de México, los dos gobiernos de derecha (2000-2006 y 2006-2012) asumieron estrategias amplias para fortalecer la Transparencia y la Rendición de cuentas. Si bien durante la Administración de Vicente Fox fue creado el nuevo régimen mexicano del Acceso a la Información Pública (Lopez-Ayllón, Merino y Cejudo, 2009), partir de 2008 la transformada Secretaría de la Función Pública introdujo nuevas directrices para fomentar una mayor rendición de cuentas por parte del gobierno federal. En abril de 2008, se emitieron los “Lineamientos para la Promoción y Operación de la Contraloría Social en los Programas Federales de Desarrollo Social”, como un paso adicional para consolidar la contraloría social en programas sociales federales en México, concretamente a través de la creación de comités de contraloría social para la vigilancia y el control social (Hevia *et.al.*, 2008).

Estos lineamientos marcaron un cambio fundamental en la función social que vendría a cumplir la Contraloría Social en tanto mecanismo institucionalizado de vinculación Gobierno-Sociedad Civil. El anterior esquema –denominado SICS- contemplaba seis campos de acción para realizarse en colaboración con los niveles subnacionales de gobierno: i) información a la ciudadanía, ii) organización social para el control y vigilancia, iii) comunicación Sociedad-Gobierno, iv) capacitación y asesoría, v) sistemas de atención y resolución a quejas y denuncias, y vi) evaluación social del gobierno (Pardo, 2009a). Sin embargo, si bien el SICS constituía un esfuerzo importante por fortalecer la contraloría social, sus recomendaciones no tenían carácter obligatorio, por lo que su implementación dependía, una vez más, de la voluntad de los gobiernos subnacionales para llevar a cabo estas acciones, y en muchos casos se limitaban a funcionar como buzones de quejas y denuncias.

Con la publicación de los lineamientos de 2008, las dependencias y entidades que ejecutaban programas de desarrollo social quedaron obligadas a fomentar la creación, constitución y capacitación de comités de contraloría social, integrados por los beneficiarios

de los programas federales.

Además de la complejidad que implicó la puesta en marcha de estos lineamientos vinculada con la operación de los comités de contraloría social, el diseño de los comités presentó limitaciones importantes relacionadas con la falta de autonomía, lo que les impidió ejercer algún tipo de presión para incidir en la modificación de cursos de acción que resultan clave para la efectividad del control ciudadano (Pardo, 2009a). Otro problema que presentaron los lineamientos estuvo relacionado con el propósito real que se quería con su utilización, pues sólo podría garantizar que las opiniones de los beneficiarios de los programas sociales fueran conocidas, pero sin impactar la operación de políticas y programas. Parecía que se estaría cumpliendo simplemente con el deseo de añadir la participación ciudadana a los programas, pero sin que realmente se incidiera en la operación para mejorarlos o incidir siquiera en la toma de decisiones.

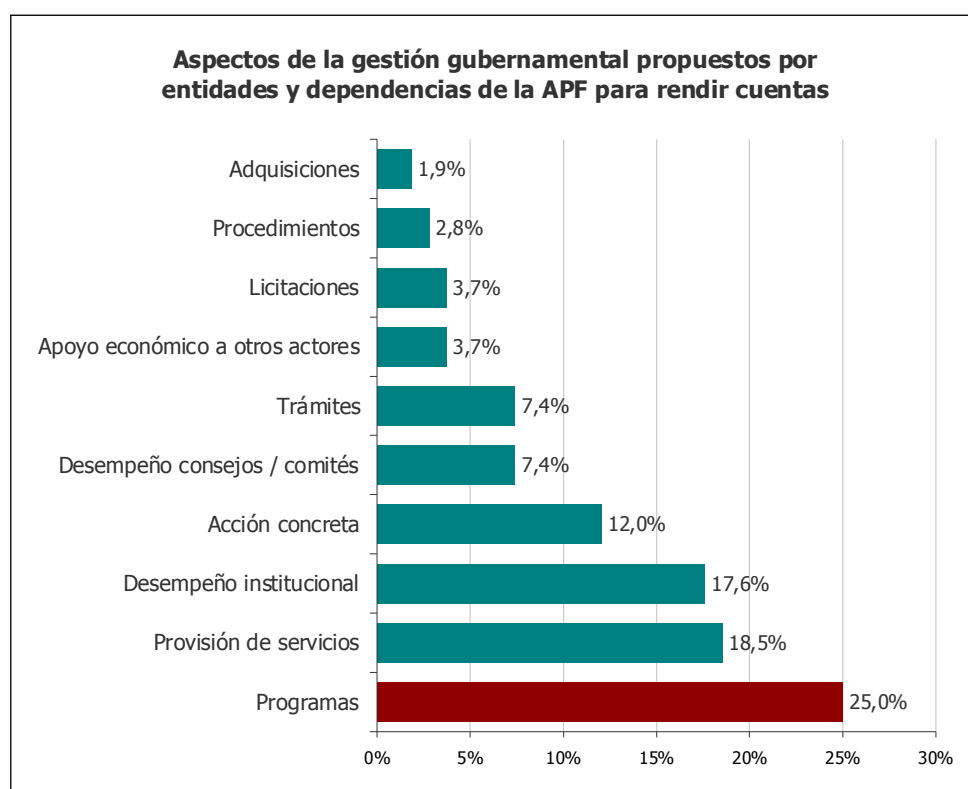
Adicional a estos esfuerzos, se promulgó el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012, que incluía la institucionalización de mecanismos de vinculación y participación ciudadana en el combate a la corrupción y la mejora de la transparencia y de la legalidad (Rivera, Varela y Gómez, 2012). Para ello, se propuso “impulsar condiciones institucionales que favorecieran la participación ciudadana en el gobierno, por ejemplo, la aprobación de recursos económicos y humanos y la definición de criterios, atribuciones y obligaciones de las instituciones para implementar mecanismos de participación ciudadana. Con ello, se buscaba situar al ciudadano en el centro de la atención de la APF, a través de una vinculación activa y permanente con los sectores organizados y ampliando los espacios para que la ciudadanía participe en las políticas públicas”. La meta prevista fue que toda la APF incorporara mecanismos de participación ciudadana para el 2012, entre los que tendrían un lugar prioritario aquellos orientados a la rendición de cuentas.

Dos de las estrategias resultaron calves en la incorporación de ciudadanos y organizaciones civiles. Tales estrategias –la 4.1 y la 4.2- contemplaron la creación de nuevas “condiciones en la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República para la participación ciudadana en el combate a la corrupción y desarrollar capacidades en los sectores social y privado para su participación corresponsable en el combate a la corrupción”

(Rivera, Varela y Gómez, 2012). El Programa constituyó igualmente un primer paso hacia la exigencia de la rendición de cuentas a la sociedad de manera sistemática, a partir de 2009 (Pardo, 2009a).

En términos de cifras, 108 entidades federales fueron capaces de identificar cuando menos una acción concreta sobre la cual rendirían cuentas. De estas acciones, sólo el 20% reportó haber llevado a cabo alguna sesión de trabajo con los actores sociales identificados, lo que implicó entonces que sólo se incorporó a un grupo muy limitado de actores no gubernamentales para rendir cuentas.

Figura 2. Ámbitos de rendición de cuentas APF



Fuente: Pardo, 2009a.

En términos analíticos, y de acuerdo a lo que refleja el Gráfico 3, para el Gobierno Federal mexicano la Rendición de Cuentas a la ciudadanía consiste en acciones y cuestiones que oscilan entre dos extremos. De un lado, parece ser suficiente la publicación de información para considerar que el ejercicio de rendición de cuentas se ha substanciado. Por otro lado, existe un sesgo relativo a hacer sinónimos la rendición de cuentas y la participación ciudadana, como si fueran la misma cosa y como si una fuera sustituto suficiente de la otra.

En términos prácticos, esto implica trasladar al ciudadano la tarea de exigir la rendición de cuentas mediante acciones participativas y vinculatorias (“ser corresponsables” en palabras de algunos funcionarios, ver Rivera, Varela y Gómez, 2012), negando en más de un sentido que se trata de una obligación gubernamental la rendición cuentas, sin importar si se dan acciones participativas del lado de los ciudadanos. Sobra decir, entonces, que la existencia de espacios y mecanismos de participación no garantiza la rendición de cuentas, como tampoco lo hace la publicación de información (Pardo, 2009a; Schedler, 2008).

De lo anterior resulta entonces que en México la Rendición de Cuentas en los sistemas administrativos adoptó la forma de una modernización de la gestión limitada a la realización de actos administrativos unilaterales, fundamentalmente informes administrativos que incluyen el recuento de las actividades realizadas durante un periodo de tiempo, sin un propósito claro que les imprima un carácter integral, pero sobre todo le otorgue un sentido estratégico al quehacer gubernamental (Pardo, 2009a). Es una rendición de cuentas donde el gobierno hace públicos el contenido de políticas, programas y servicios, pero sin que se consideren los resultados concretos asociados a las actividades programadas y los recursos asignados. La posibilidad de contrastar metas no contó, por lo tanto, con resultados y no es parte aún de las prácticas interiorizadas en la APF.

Por obvio que resulte, esta orientación es contraria a la definición de rendición de cuentas aceptada internacionalmente (Schedler, 2008; Emmerich, 2004). En México no parece haberse dado un debate que permita aclarar qué es lo que se busca lograr en materia de rendición de cuentas, situación que ha repercutido en el desempeño de las dos secretarías responsables de incidir en este ámbito: la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Pardo, 2009a).

En el caso de la Secretaría de la Función Pública, la mayoría de los mecanismos que opera por medio de los Órganos Internos de Control sufren deficiencias de diseño al tener que responder a varias instancias jerárquicas, bajo la forma muchas veces de una pugna con la Secretaría de Hacienda por el control efectivo de los sistemas administrativos. Esto se debe a varios motivos. En primer término, hay un claro traslape de responsabilidades incluso en las definiciones legales, en las que no queda clara la frontera de lo que corresponde hacer a cada una de las dos dependencias. En segundo lugar, las dos tienen facultades para imponer a las

dependencias la medición del desempeño y de los resultados, pero utilizando instrumentos de naturaleza diferente: de gestión en el caso de la SFP y financiero-presupuestales en el de la SHCP (Pardo, 2009a; Sosa, 2011b).

En otro sentido, la estructura de la rendición de cuentas muestra otra limitante en términos de las relaciones institucionales que se requieren para garantizar que la información y los intereses sociales e institucionales conformen un ciclo integrado y virtuoso; y no una sucesión interminable de peticiones y reportes que no logran incidir ni en una adecuada comprensión de la lógica de funcionamiento de instituciones y políticas, ni en la identificación de las acciones de corrección y mejora que requieren.

Tal y como reconoce la mayoría de los expertos, las mejoras a los sistemas de rendición de cuentas no pueden limitarse al desarrollo de instrumentos y mecanismos de evaluación ciudadana de las acciones de gobierno. El desafío fundamental consiste en abandonar el modelo tradicional centrado en la administración y control de los recursos públicos y sustituirlo por un modelo orientado hacia la satisfacción de los usuarios y hacia la valoración de resultados (Pardo, 2009a). Para ello, también se requiere transformar y modernizar el proceso presupuestario en todas sus etapas: programación, ejecución, control y evaluación (Caso y Femat, 2010). Lo anterior no implica que sin una reforma previa del sistema presupuestario sea imposible perfeccionar los esquemas de rendición de cuentas del ámbito ejecutivo de gobierno. Sin embargo, la prevalencia de un sistema presupuestario rígido terminará por convertirse en un pesado lastre que impedirá el cumplimiento de los objetivos de los programas y las metas acordadas (López-Ayllón y Fierro, 2009).

Como política pública, la rendición de cuentas supone la consolidación gradual de un modelo de gestión pública flexible y creativa, que otorgue a los responsables de los programas mayor libertad para tomar decisiones y administrar los recursos, así como mayor responsabilidad personal por los resultados obtenidos. Se requiere mayor rendición de cuentas para tornar más transparente el proceso de toma de decisiones, hacer visibles a quienes toman esas decisiones y hacerlos responsables de sus resultados, así como generar información relevante para que la sociedad pueda valorar el desempeño del gobierno. De cara a esta necesidad, es menester reconocer que quedan muchas dudas en torno a definir cuáles son las condiciones que se requieren para construir una estructura de rendición de cuentas efectiva y

verdadera en la administración pública federal que vaya más allá de los deseos y aspiraciones reformistas y legitimadoras de cualquier gobierno.

c) Profesionalización.- Como se apuntaba antes, los Gobiernos Federales mexicanos han tendido a sentirse atraídos por la idea de que los sistemas de servicio civil podrían mejorar substancialmente el rendimiento de las organizaciones públicas y limitar las variaciones políticas que la rotación elevada de funcionarios genera. Este ámbito es el que quizás mejor demuestra el sesgo en el tipo de estrategias de legitimación de estos gobiernos, ya que desde 1982 se erigieron organizaciones y programas que llevarían a la implantación de uno o varios servicios civiles para los funcionarios públicos (Dussauge, 2002; Sosa, 2011a). No obstante, todas las acciones en la materia se han caracterizado por insistir en el compromiso político e ideológico de los gobernantes y funcionarios con los principios que guían a los servicios civiles y, al mismo tiempo, reforzando los mecanismos de control y cooptación de cuadros administrativos que favorecen la prevalencia de la “camarilla” como la unidad básica para la obtención o pérdida de empleos gubernamentales (Camp, 1986).

Pese a que lo anterior vale como regla general de apreciación, merecen mencionarse los esfuerzos para la implantación de un Servicio Profesional de Carrera que tuvieron lugar en diversas administraciones federales y que alteraron de fondo las posiciones sobre el papel atribuible a los empleados públicos. De acuerdo con María del Carmen Pardo(2005), lo hecho en torno a la profesionalización del empleo público –por medio del así llamado Servicio Profesional de Carrera- fue un paso de la tradición al cambio.

La implantación del SPC “presenta un panorama en el que aparece una clara tensión entre lo que significaron ciertas prácticas en la administración pública mexicana que, respondiendo más a la tradición, favorecieron la movilidad de los funcionarios públicos sin atreverse a profesionalizarlos mediante una carrera, y el cambio que significa contar con un sistema de carrera consignado en una ley, un sistema de cuya puesta en marcha y operación exitosa deberá resultar la profesionalización de los funcionarios” (Pardo, 2005; p. 599).

Al valorar los resultados que arrojó la implementación del Servicio Profesional de Carrera, Rafael Martínez Puón (2006) estableció lo que a la postre se convertiría en la marca misma de los procesos de cambio y mejora en la Administración Pública Federal de México:

[...] en la implantación del Servicio Profesional de Carrera, está de por medio todo un nuevo modelo prescriptivo, así como una serie de normas, procedimientos, rutinas, hábitos y valores que sin duda alguna impactarán en la forma de administrar al personal, así como en los comportamientos de los propios servidores públicos y de los ciudadanos. Esto obliga a pensar en procesos de desinstitucionalización y reinstitucionalización que den lugar a un cambio o al posicionamiento de nuevas instituciones en lugar de otras.

Por supuesto, estos procesos no son nada sencillos, ya que no se agotan en el simple análisis de arquetipos o modelos, sino que incluyen toda la problemática y naturaleza de las administraciones públicas como receptoras de nuevas instituciones, además de las percepciones e intereses de las personas, tanto las que forman parte de la administración como las que están fuera. Esto tampoco genera un proceso de aceptación y satisfacción automática; por el contrario, los cambios radicales generan insatisfacciones de larga duración de los actores tanto externos como internos.

De ahí que los procesos de reinstitucionalización tengan que ser muy eficaces en cuanto a los efectos que se pretende alcanzar [...] el Servicio Profesional de Carrera se relaciona también con un asunto de fondo, ya que representa, en muchos sentidos, la reconstrucción o reordenamiento de la propia administración pública federal, lo cual no constituye un reto menor. Nos encontramos prácticamente en presencia de una verdadera reforma administrativa, sin que ése haya sido el propósito original. Esto puede, en efecto, implicar una reforma de fondo que no sólo será útil para el funcionamiento de un Servicio Profesional de Carrera, sino para todas las estrategias que se relacionen con él, trátase de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, gobierno por resultados, evaluación del desempeño y organizacional [...] (Martínez Puón, 2006; pp. 480-481. El subrayado no está en el original).

d) Sistemas de evaluación y control.- La inclusión de sistemas que midieran y regularan el desempeño de las unidades administrativas de los gobiernos federales ha formado parte, en un sentido casi “tradicional”, de todas las modernizaciones impulsadas durante el periodo analizado y aún antes. En la mayoría de los casos, estos sistemas se concibieron como herramientas de “doble uso”. Por una parte, estos sistemas consistieron en una amplia y compleja estructura de reglamentaciones y procedimientos formales que, al ser atendidos, permitían que el Gobierno federal proyectase hacia la población y hacia otros niveles y órganos públicos una imagen de trabajo consistente y homogéneo. Por otra, estos mismos sistemas ofrecieron medios de control político para que, desde la cúspide del Gobierno federal, el Presidente y los secretarios de despacho ejercieran un mando efectivo de un

entramado de organizaciones y estructuras que llegaron a contener más de un mil dependencias y más de dos millones de empleados (Rangel Faz, 2012).

Un tema que resulta relevante en la comprensión de los alcances de los sistemas de control y evaluación se relaciona con la utilidad directa que de éstos se esperaba en cada momento del desarrollo administrativo del Gobierno federal. Es decir, en última instancia, hacia qué aspectos o necesidades podrían encaminarse los datos o resultados de los propios sistemas. En este sentido, pueden identificarse dos momentos u orientaciones que dominaron el uso de estos sistemas. El primer momento inicia en las reformas administrativas de los años setenta, cuando se da la implantación de lo que por entonces se consideraban mejoras de última generación. Las mejoras introducidas durante este primer momento -que llega hasta la mitad de la administración del presidente Salinas de Gortari (aproximadamente en 1992)- se inscriben en la idea de modelar y mejorar una administración pública que tiene como mandato esencial atender las necesidades del bienestar general de la población. Esta administración del Estado del bienestar no incorporaba aún en su *corpus* conceptual las posteriores preocupaciones por el déficit público y sus efectos negativos.

Por consiguiente, la función de control y evaluación se concebía como preocupada fundamentalmente por ofrecer evidencia sobre el grado de continuidad, coherencia y consistencia de las acciones gubernamentales. Era el epílogo deseable del proceso de actuación gubernamental que substanciaría la “retroalimentación” que las fases y órganos dedicados a la planificación requerían para iniciar “un nuevo ciclo”. No había consideraciones en torno a la forma de gestionar los recursos y las comparaciones se centraban en valorar si se habían cumplido o no las metas de gasto (Serrano y Boulmer, 1998).

El segundo momento en la creación de sistemas de control y evaluación gubernamental se perfila durante la última mitad del gobierno de Salinas de Gortari (1991-1994) y toma forma clara a partir de entonces y hasta nuestros días (Aristi y Castro, 2010). No puede dejar de llamar la atención el hecho de que los gobiernos De la Madrid y Salinas de Gortari sean comúnmente señalados como los impulsores del neo-liberalismo en México (CLAD, 1998). En cuanto a su modelo de administración y políticas públicas, ambos gobiernos nunca consideraron las críticas y desarrollos teóricos que en el mismo periodo fueron surgiendo y aplicándose profusamente en otros países. Como ya se dijo, sería la

administración de Ernesto Zedillo la que aplicaría finalmente el enfoque de la Nueva Gestión Pública (“New Public Management” en su expresión inglesa original) al Gobierno Federal, en general, y a los sistemas de control y evaluación, en particular (Pardo, 2003).

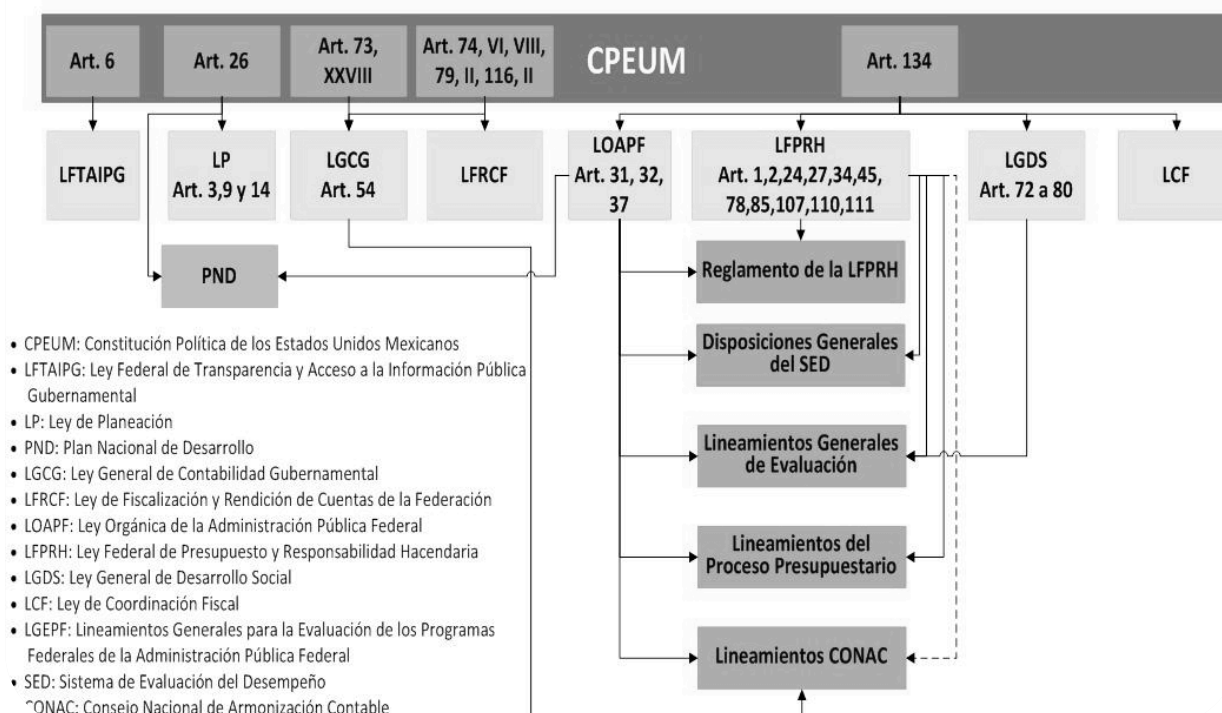
Durante el período 1995-2000 se dio un importante proceso de reforma al sistema programático y presupuestario del país, estableciéndose la Nueva Estructura Programática (NEP) con el fin de aportar información de mejor calidad sobre los programas públicos y la orientación del gasto. La NEP fue complementada con el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) con el fin proporcionar a los ejecutores del gasto y a las autoridades presupuestarias una herramienta de evaluación que integraba elementos tanto de monitoreo como de evaluación (Aristi, y Castro, 2010). En esta iniciativa, el presupuesto fue concebido como un vehículo para establecer mejores vínculos entre los objetivos de las políticas públicas y los ejecutores del gasto. En el período 2000-2006, la NEP y el SED dieron aliento a la evaluación del desempeño fomentando que las dependencias y entidades reportaran información sobre el cumplimiento de sus metas (Caso, 2011).

Para que el SED evolucionara, fue necesario tomar medidas para fortalecerlo. A partir de 2007 su instrumentación fue promovida activamente por el Gobierno Federal, contando para ello con el apoyo del Congreso de la Unión para llevar a cabo las reformas constitucionales y legales para que su implantación fuera integral (ver cuadro de reformas legales adoptadas).

En mayo de 1996, el presidente Zedillo anuncia la publicación de su Programa Nacional de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), inspirado en la filosofía y medios de la Nueva Gestión Pública. El programa estableció su ámbito de actuación en cinco áreas: 1. medición del desempeño y evaluación; 2. participación social y atención ciudadana, 3. profesionalización del servicio público, 4. descentralización y delegación de facultades, y 5. combate a la corrupción. Como resultado de su impulso, hacia finales de 1997, más de la mitad de las dependencias federales han identificado y publicado sus estándares de servicio y, en algunos casos, han establecido indicadores de desempeño (Cejudo, 1999).

Figura 3. Reformas legales en materia de presupuesto

Los cambios normativos que se realizaron para la correcta puesta en funcionamiento del PbR-SED son los siguientes:



Fuente: Tomado de A. Caso (2011).

La dependencia encargada de aplicar el PROMAP, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (sucedánea de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación creada en 1982), se involucra en la divulgación y aplicación de tecnologías administrativas “amigables al ciudadano”, tales como la reingeniería, la calidad total y la capacitación y entrenamiento de funcionarios en técnicas de “orientación al cliente” (López Presa, 1998; Cejudo, 1999).

A pesar de que en esta administración federal se dio continuidad al programa social creado por la administración anterior (Pronasol), no se logró articular una política de evaluación, ya que se padecía de una ineficaz gestión y relación intergubernamental entre las dependencias globalizadoras de esa época. Por una parte la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) iniciaba con el proyecto de evaluación por resultados por medio del SED; por la otra, la SHCP iniciaba con la Nueva Estructura Programática

(NEP); lo cual, en el desarrollo del sexenio se dejó totalmente en claro la desvinculación programación- presupuesto y su respectiva evaluación.

Al devenir el cambio de mayoría política en el año 2000, los procesos de ajuste y modernización de los sistemas de control y evaluación adquirieron un nuevo ímpetu, convirtiéndose en las herramientas principales de cambio administrativo en México, a la par de la implantación de las instituciones y los procedimientos de Transparencia y Rendición de Cuentas. De hecho, la reforma de los sistemas de control y evaluación se traduciría en la mejora permanente de la Planeación, la Presupuestación y la Programación de todo el sistema público del país (OCDE, 2009; Caso, 2011).

La administración del Presidente Vicente Fox (2000-2006) brindó un mayor énfasis a los procesos de calidad institucional del gobierno con la adopción del Modelo Integral del Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control (Mido), y el Modelo INTRAGOB que incluyó las iniciativas dirigidas a premiar a los organismos públicos: *Premios a la calidad e innovación en el sector público*, dejando en un segundo término el diseño, implementación y evaluación de sus programas y políticas públicas. Fue así que en este periodo el Gobierno Federal centró su visión en la creación de políticas públicas de nuevo cuño, con énfasis e interés particular en la Transparencia. Cabe recordar que fue en este periodo cuando se aprobó la primera Ley de Transparencia de carácter federal y la institución de salvaguardar su cumplimiento: el Instituto Federal de Acceso a la Información Gubernamental.

La administración del Presidente Felipe Calderón adoptó un modelo de evaluación más profundo y con una orientación técnica más clara. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) aprobada por el H. Congreso de la Unión, que entró en vigor el 1º de Abril de 2006 y su respectivo reglamento (RLFPRH), estableció un conjunto de normas que modificaron de manera importante la forma de efectuar los procesos de planeación, programación, presupuestación, aprobación, ejecución y evaluación en la APF. La nueva Ley estableció que las bases normativas y los mecanismos de coordinación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en materia presupuestaria se lleven a cabo en un marco de responsabilidad y eficiencia mutua.

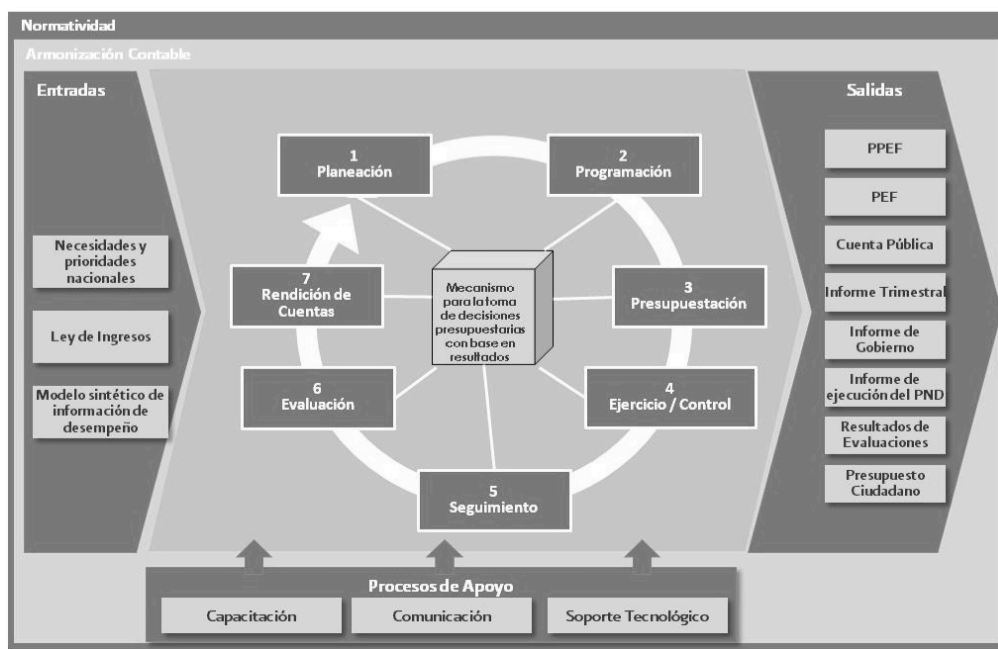
La Ley impulsó la transformación de la gestión pública orientada al logro de los resultados e induce a los ejecutores de recursos públicos federales, los tres Poderes de la Unión y los entes autónomos, a la adopción de mejores prácticas de gestión (OCDE, 2009, 2011). La transformación orientada al logro de resultados comprendió por tanto el mejoramiento de la gestión pública, que está previsto en los artículos 45 y 61 de la LFPRH, con el fin de promover un ejercicio más eficiente y eficaz del gasto, una efectiva rendición de cuentas, así como racionalizar el gasto en actividades administrativas y de apoyo sin afectar el cumplimiento de los programas. Complementariamente, el 4 de Diciembre del 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que estableció las medidas de austeridad y disciplina del gasto de la APF, para generar ahorros y promover eficiencia y transparencia en la APF (OCDE, 2011).

En esta vertiente, se puso en marcha el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), como uno de los principales componentes del Presupuesto basado en Resultados (PbR). El SED implica una nueva dinámica que refuerza el vínculo entre el proceso presupuestario con las actividades de planeación, así como con las de ejecución y evaluación de políticas, programas e instituciones públicas (Ramos, Sosa y Acosta, 2011). La nueva legislación en materia presupuestaria, estableció aspectos relevantes directamente relacionados con la implantación de un presupuesto que se articule hacia la obtención de resultados, estableciéndose jurídicamente en el artículo 27 de la LFPRH, señalando que: *“la estructura programática del PEF debe incorporar indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales, que permitirán la evaluación de programas y proyectos; estos indicadores serán la base para el funcionamiento del SED”* (SHCP, 2008a). Así mismo, se establecieron diversos puntos importantes en cuanto al desarrollo y vínculo del presupuesto con el SED:

- Principios económicos generales para consolidar la certidumbre y estabilidad de las finanzas públicas y del proceso presupuestario.
- Vínculo entre planeación, programación, presupuestación, aprobación, ejercicio y evaluación.
- Planeación estratégica con enfoque en resultados.
- Mecanismos de incentivos y sanciones para los ejecutores de gasto.
- Sistema congruente de la evaluación del desempeño y asignaciones presupuestarias con base en resultados.
- Mecanismos para evaluar la viabilidad de la inversión pública.
- Regulación relativa a los subsidios; y

- Reglas de transparencia y acceso a la información.

Figura 4. Componentes del Sistema de Evaluación del Desempeño



El SED es definido en el artículo 2, fracción LI de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria como:

El conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de las metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y proyectos.

El SED se establece específicamente dentro de la LFPRH en el artículo 111, capítulo II del título sexto. Aquí se responsabiliza a la SHCP y a la SFP para que:

En el ámbito de sus respectivas competencias verifiquen periódicamente, al menos cada bimestre, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades con base en el SED, para identificarla eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la APF y el impacto social del ejercicio del gasto público, así como aplicar las medidas conducentes. Igual obligación y para los mismos fines, tendrán las dependencias, respecto de sus entidades coordinadas” (OCDE, 2011; Caso, 2011).

En el párrafo segundo de esta misma Ley se establece la obligatoriedad del SED para todos los ejecutores de gasto, este sistema “incorporará indicadores para evaluar los resultados

presentados en los informes bimestrales, desglosados por mes, enfatizando la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano y el cumplimiento de los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género". El SED queda a cargo de la SHCP y SFP, quienes *"emitirán las disposiciones para la aplicación y evaluación de los referidos indicadores en las dependencias y entidades. Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos emitirán sus respectivas disposiciones por conducto de sus unidades de administración"*. También se asienta que los indicadores *"deberán formar parte del PEF e incorporar sus resultados en la cuenta pública, explicando en forma detallada las causas de las variaciones y su correspondiente efecto económico"*. De esta manera se retroalimentará el proceso de programación, presupuestación y ejercicio de los recursos (Caso, 2011).

La Propuesta de Sistema de Evaluación del Desempeño que envió la SHCP a la H. Cámara de Diputados en Marzo de 2007, es un planteamiento general acerca de la naturaleza, los objetivos y estructura de lo que constituiría el SED. La propuesta señala el cambio radical en el manejo presupuestario que representó la aprobación de la LFPRH. Cabe aclarar que esta modernización presupuestal da la oportunidad de implantar un Presupuesto basado en Resultados (PbR) en nuestro país; es decir, el SED permitirá vincular los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo con el ejercicio anual de los recursos públicos, a través de los indicadores de desempeño y como complemento, se diseñará una estructura de incentivos que motive a las dependencias y entidades para alcanzar los resultados planteados. El contexto de la iniciativa presidencial es:

En Junio de 2008 la SHCP presentó otra versión del SED. En este documento se incorporó el concepto de Gestión por Resultados (GpR), definida como un *"modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos"* (SHCP, 2008:13). Dentro de este modelo se incorpora el Presupuesto basado en Resultados (PbR) como un componente de la GpR que consiste en un *"conjunto de actividades y herramientas que permite apoyar las decisiones presupuestarias en información que sistemáticamente incorpora consideraciones sobre resultados del ejercicio de los recursos públicos y que motiva a las instituciones a lograrlos, con el objeto de mejorar la calidad del gasto público federal y promover una más adecuada rendición de cuentas"* (SHCP, 2008; p. 16).

En este sentido, el SED permite realizar el “*seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y programas de las entidades y dependencias de la APF para contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en el PND y los programas que se derivan de éste*” (SHCP, 2008; p. 19).

El PbR-SED federal permite articular la estructura programática y presupuestaria con la información de desempeño. Recientemente, ha sido desarrollado en el área de evaluación del desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público adscrita a la Subsecretaría de Egresos, un Modelo Sintético de Información del Desempeño (MSD), el cual tiene es un instrumento de evaluación que hace acopio de la información de desempeño de los Programas Presupuestarios de la Administración Pública Federal con el fin de conocer su comportamiento. El flujo de información del desempeño de los Programas Presupuestarios mejorará con el fortalecimiento del Sistema Integral de Monitoreo y Evaluación (SISED) el cual entra en el último semestre de 2011 a su segunda fase de mejora con la incorporación del módulo de evaluación que quedará integrado al módulo de la MIR y a los de programación y presupuesto.

Destaca así también la importancia brindada en este sistema a la *Gestión por Resultados (GpR)*, la cual se define como un conjunto de componentes, interacciones, factores y agentes que forman parte del proceso de creación de valor público; entendiéndose como tales el Ejecutivo, Directivos públicos, instituciones y la misma sociedad civil. El objetivo general de la GpR es generar capacidad en las organizaciones y actores públicos para que logren, mediante la gestión del proceso de creación de valor público, los resultados consignados en los objetivos del PND y los programas derivados del mismo (SHCP, 2008a). En otras palabras, todo proceso de cambio o rediseño institucional parte de una orientación hacia resultados, que es la esencia principal del SED.

Cabe destacar que estos principios no han formado parte totalmente de la cultura de gestión pública en México, en especial la discusión de los impactos sociales, dado que la orientación principal ha sido la aplicación del gasto público, sin conceder atención a la calidad del diseño y de la implementación de las políticas, para que efectivamente generen resultados socialmente aceptables. En este marco, es fundamental el cambio en la cultura

tradicional de ejercer lo público en México, y más aún, cuando en el propio SED se enmarca la GpR como el principal pilar del proceso de cambio administrativo en nuestro país.

En el mismo sentido, es relevante el giro hacia la implementación del PbR, debido a las modificaciones a la LFPRH para integrar la evaluación del ejercicio de los recursos públicos en el ciclo presupuestario. En general, la propuesta del SED se define como el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de (SHCP, 2008a). Las instancias a las que se atribuyó un papel decisivo en la implantación del SED fueron, por una parte el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y la Comisión para la Mejora de la Gestión (integrada por la SCHP y la SFP).

El problema fundamental que implicó el desarrollo de las funciones combinadas del SED, el PbR y la GpR fue, como resulta lógico suponer, cambiar o adaptar el enfoque de gestión y de evaluación de la SHCP, dado que tradicionalmente había concedido mayor interés a auditar el gasto público con criterios de eficiencia, y de manera secundaria con criterios de eficacia e impacto social (Sosa, 2011b). Igualmente, los procesos de evaluación de políticas y programas no han formado parte de su prioridad, lo que implica que tal dependencia debería adoptar un enfoque más orientado hacia la calidad de las políticas y de sus impactos sociales. En tal contexto, se cuestionó la importancia de que la unidad central evaluadora estuviera mejor en la Secretaría de Función Pública y no en la de Hacienda y Crédito Público, especialmente porque el enfoque de evaluación hacendario se orienta más al control del gasto y no al resultado social del gasto generado.

En este sentido, debe señalarse que la centralidad de las acciones de implementación de los procesos de gestión, como parte de una nueva concepción de la gestión pública, orientada hacia su calidad, transparencia e impacto social. Un problema fundamental es que tradicionalmente los criterios de implementación de tales procesos han seguido una orientación normativa y de control, que responde a los antecedentes estructurales de la administración pública mexicana, y en particular de la concepción que generalmente ha caracterizado a la SHCP y a la Función Pública (Pardo, 1994, 2009).

El modelo adoptado a partir del SED se estructura de dos componentes: uno se refiere a la evaluación de programas y otro se dirige a la evaluación de la gestión pública, a través del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG). Para cada uno hay un responsable específico: el primero sería tarea del Coneval y el segundo estaría en el ámbito de la comisión para la mejora de la gestión, integrada por la SHCP y la SFP. Así se ha venido construyendo un sistema presupuestario más eficiente, eficaz, productivo, transparente y con mecanismos de rendición de cuentas más completos y avanzados; además, de brindar seguimiento y evaluar las acciones gubernamentales (OCDE, 2009).

Sin embargo, la implementación efectiva y con impactos en un mejor desempeño gubernamental implica considerar varios de los elementos que integran la cultura de gestión hacia un mayor rendimiento de las administraciones públicas en México (Aristi y Castro, 2010). El contexto de la propuesta del SED se fundamenta en el marco de mayor pluralismo, equilibrios políticos diversos, déficit presupuestario y una nueva cultura de rendición de cuentas y transparencia. El problema central es si realmente se cuenta con valores de gestión orientados hacia el cambio y que haya superado las tendencias al control, incompetencia, corrupción y nepotismo. En tal marco, se esperaba que el SED permitiera revisar a fondo del sistema de presupuesto de forma tal que (Ramos, Sosa y Acosta, 2011):

- Desregule el exceso de controles, que han sido una característica de la gestión financiera.
- Promueva una mejor calidad del gasto, el cual generalmente no ha sido el criterio fundamental.
- Establezca nuevos instrumentos que orienten el procedimiento presupuestario hacia los resultados, que generalmente no ha sido la prioridad.
- La eficacia en el ejercicio del gasto, ha predominado la eficiencia en el gasto.
- Manteniendo el control macroeconómico alcanzado.
- Cambie el enfoque cuantitativo por uno más cualitativo; y
- Una dedicada y cuidadosa vinculación integral de la planeación, programación y presupuesto y evaluación del desempeño que generalmente ha sido el objetivo.

Como se puede apreciar, se trata de una reforma presupuestaria de carácter estructural, como elemento fundamental de la reforma integral de las finanzas públicas, que permita promover un sistema presupuestario más eficiente y eficaz, que permita que el gasto público se distribuya ordenada, oportunamente y basados en los resultados de las dependencias y por

supuesto, según prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los programas derivados del mismo (Caso y Femat, 2010).

Por tanto, para implementar tales criterios de una nueva gestión pública se requiere que los funcionarios vinculados a la Hacienda pública federal y en general en todo el Estado mexicano, hayan renovado su concepción del quehacer público, predominando los valores tradicionales de una administración orientada hacia la creación de valor público (Martínez Puón, 2011). En tal sentido, los retos para la gestión pública en materia de un nuevo modelo son entre los siguientes:

- La voluntad política de cambiar esquemas de gestión deficientes
- El reconocimiento de que es prioritario innovaciones de corto plazo ante un contexto administrativo en donde ha prevalecido los controles y un exceso de normatividad.
- Programas permanentes de profesionalización bajo los nuevos enfoques de gestión.
- Enfatizar la prioridad de los gobiernos hacia los resultados y el impacto social.

En el caso particular del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), como la segunda vertiente del SED dirigida a verificar y evaluar el proceso de modernización de las instituciones públicas se tuvo que buscó, entre otros propósitos (SFP, 2008) promover la transformación de la gestión mediante acciones interrelacionadas que permitirían reducir costos a partir de la optimización de los recursos y la operación de procesos eficientes; incrementar la productividad; mejorar la calidad de los servicios; y utilizar tecnologías y mejores prácticas de administración.

La implementación efectiva de las capacidades y de una cultura de gestión para adoptar tales elementos es una tarea compleja, porque generalmente han prevalecido enfoques tradicionales de administración. Sin embargo, este segundo componente del SED es primordial para el eficiente desempeño de la APF. En este contexto, es clara la importancia que esta administración federal ha dado a la articulación efectiva entre gestión, políticas y evaluación, ya que es una triangulación que busca el mejoramiento de las instituciones, de las acciones que implementan y por supuesto, del impacto que generan.

Para el desarrollo de cualquier Estado es indispensable contar con Instituciones realmente eficaces que sepan captar los problemas de los ciudadanos a través de sus diferentes organizaciones, pero lo realmente eficaz e importante es resolver los problemas presentados con reformas que den solución y con políticas públicas de impacto social; por supuesto, completamente evaluadas. Ante este contexto, se puede identificar la clara necesidad de una correcta gestión pública, capaz de fomentar programas y políticas públicas de mayor impacto y calidad (Arellano y Ramírez, 2000; Castro *et.al.*, 2009; Curristine, 2005).

Capítulo IV. Las modernizaciones administrativas en México (SEGUNDA PARTE)

A. Las modernizaciones administrativas en México a nivel subnacional

Hasta este punto, el presente trabajo ha desarrollado la mayoría de los argumentos que hoy en día relacionan el cambio en las administraciones públicas de México con los procesos de carácter más general en materia de gobierno y administración pública. Toca ahora analizar justamente las pautas de cambio que han tenido lugar en un número importante de las administraciones públicas subnacionales de México, específicamente los gobiernos estatales.

El estudio comprende dos ámbitos principales. De un lado, se consideran los procesos de cambio que substanciaron mayormente el ajuste de las administraciones públicas estatales de México y que las llevaron de una configuración fundamentalmente estable a lo largo del tiempo y dominada por un esfuerzo de imitación de los ajustes provenientes de la administración federal hacia una situación de mayor diversificación organizativa y funcional y en la que la búsqueda de nuevas formas de legitimidad ocupa un papel cada día más relevante. Por otro lado, el análisis destacará la forma en que el reforma federal que introdujo el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), analizada en el capítulo anterior, se ha venido implantando en los gobiernos estatales de México.

1) Pautas de evolución organizativa en los gobiernos estatales de México

La historia de las administraciones públicas subnacionales de México no puede ser descrita o analizada sin tomar en consideración la propia historia del Estado mexicano y de su aparato administrativo. Más allá de mutaciones políticas, en México la administración pública ha sido tradicionalmente el principal medio para la realización de los fines colectivos. Heredera de la tradición Estado-centrista, la burocracia mexicana no se define como “*facilitadora*” de los propósitos e intercambios que los actores económicos y sociales pueden llevar a cabo; sino como la “*creadora*” de tales intercambios y el soporte de las redes sociales y productivas (Villa, 1987). Al amparo de esta idea de una administración “omnipoderosa y desarrollista”, durante la mayor parte del siglo XX la administración pública federal asumió la práctica totalidad de las funciones públicas. Pese a ser un Estado formalmente federal, la distribución de facultades y competencias entre instancias nacionales y subnacionales era una mera simulación política y jurídica.

A partir de la Revolución, el sistema político se sustentó en un pacto entre las distintas clases sociales. La rectoría del Estado se convirtió en el vehículo gubernamental para intentar acortar la distancia entre los que tenían más y los que tenían menos, y menguar las desigualdades, al tratar de hacer compatible el desarrollo capitalista y las metas de crecimiento económico con las exigencias de justicia social y de un régimen democrático. [...]

Para lograr la omnipresencia del Estado, fue necesario un aparato burocrático no tanto eficiente sino tan amplio como lo exigía el tránsito del liberalismo al Estado benefactor. [...] Al ejecutivo se le asignó la representación directa e inmediata de la alianza nacional popular [...] La obligada supeditación a la voluntad del centro trajo esta habilidad pero fomentó desequilibrios regionales que hoy se han convertido en uno de los graves problemas a los que el centro se enfrenta para no perder la legitimidad en la que esa estabilidad se sustenta (Pardo, 1992; pp. 28-30).

Por lo que se refiere a las administraciones subnacionales, su desarrollo institucional y organizativo fue dominado por la fuerza de la centralización. Al tomar forma los procesos de urbanización y de industrialización, a partir de la década de los cuarenta, y al comenzar a ampliarse significativamente las diferencias en los niveles de desarrollo y bienestar entre regiones, el papel de las administraciones estatales comenzó a cambiar. Las capitales de los estados, sobre todo aquellos que mostraban un mayor dinamismo, comenzaron a concentrar población y las demandas por servicios públicos se incrementaron también (Garza, 1990).

Sin embargo, salvo casos excepcionales, las administraciones de las entidades federativas no mostraron ningún interés por desarrollar habilidades que respondieran a los retos que se estaban presentando. El comportamiento habitual de estas instancias se limitaba a la identificación de las necesidades y su inmediato traslado a las dependencias federales, bajo la forma de demandas políticas. Este comportamiento se mantuvo vigente hasta la década de los años setenta, coincidiendo con los cambios en el modelo de desarrollo que el país comenzaba a experimentar (Merino, 1992).

La introducción de reformas administrativas y de esquemas encaminados a modernizar las administraciones públicas estatales provinieron, una vez más, del gobierno federal. A lo largo del período 1970-1982 se introdujeron reformas de carácter estructural que alteraron el grado de intervención pública y los mecanismos de coordinación política que por varias décadas habían dominado la conducción de los asuntos gubernamentales. Como ha señalado

María del Carmen Pardo, “la modernización de la administración pública influyó en el desarrollo de la administración mexicana [...] el binomio estabilidad y desarrollo dio como resultado tensiones que corresponden a características del sistema político mexicano, el cual combinó de manera relativamente exitosa ‘formas democráticas y prácticas autoritarias’” (Pardo, 1992; p. 31). El deseo del gobierno federal por hacer “corresponsables” a los gobiernos estatales tuvo como propósito reducir las presiones a las que se enfrentaba, para lo cual requería que éstos desarrollasen nuevas capacidades (Sosa, 2001).

Los efectos que la reforma administrativa de 1977 tuvo en las administraciones estatales no fueron los originalmente previstos por sus diseñadores. Aunque se establecieron pautas generales de actuación a las que cada gobierno estatal debía ajustarse, sólo aquellas entidades que, por su nivel de desarrollo económico o su crecimiento demográfico enfrentaban nuevos desafíos, asumieron las reformas (Martínez Cabañas, 1985). Tal fue el caso de entidades como Nuevo León, Jalisco, Estado de México y, en menor medida, Veracruz y Puebla. El resto de las entidades limitó su participación en la reforma a la aprobación de nuevos ordenamientos legales y a la formalización de sus estructuras administrativas. Estas diferencias en la respuesta al proceso de modernización darían nuevos argumentos al gobierno federal para mantener los elevados niveles de centralización política y económica (Véliz, 1985).

No obstante, se adoptarían decisiones de carácter legal y económico que darían un nuevo rostro al centralismo “a la mexicana”. En los años siguientes a la reforma administrativa, el gobierno federal impulsó y logró la creación de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, mediante el cual arrebató a los gobiernos estatales sus capacidades tributarias y los obligó a someterse a fórmulas fuera de su control para el cálculo de las participaciones de recursos. A partir de entonces, las administraciones subnacionales verían reducida su capacidad para trasladar al gobierno federal los problemas y demandas de sus ámbitos territoriales (Almada, 1983). Al mismo tiempo, se vieron obligadas a establecer sistemas regulares de actuación pública que justificasen los recursos que desde el gobierno federal les eran asignados.

Como resultado de estos ajustes, en el nivel subnacional se conformaron dos patrones de organización principales. El primer patrón, que podría denominarse como

“modernizaciones de equilibrio”, caracterizó a los estados que en las fases iniciales de reforma mostraron los mayores desarrollos. Es decir, se trató de los estados que vieron en la modernización administrativa la posibilidad de mejorar y ampliar su capacidad de conducción política para atender los retos que su crecimiento urbano y económico les estaba planteando. Sus esfuerzos de modernización estuvieron guiados por la idea de mantener un equilibrio constante entre la atención de las necesidades de su población y su territorio, integradas en una agenda política propia, y el cúmulo de recursos y funciones que debían desempeñar.

De esta forma, la mayor parte de sus adecuaciones y procesos de cambio no persiguieron adoptar nuevas funciones públicas ni reemplazar las actividades del gobierno federal; sino simplemente reforzar sus áreas propias de actuación y obtener mayores recursos del sistema de participaciones federales. En cuanto a las intenciones del gobierno federal de transferir los sistemas de educación y de salud, estos primeros gobiernos estatales no asumieron una respuesta común, sino que atendiendo a la dimensión de sus propios modelos de equilibrio -entre recursos y responsabilidades gubernamentales-, se incorporaron paulatinamente a ambas descentralizaciones (Pardo, 1999; Ornelas 1998; INAFED, 2006).

El segundo patrón de respuesta a las modernizaciones nacionales se conformó con estrategias de respuesta variable que tuvieron como elementos principales continuos movimientos de simulación y de isomorfismo institucional, combinados con enfrentamientos ocasionales con las autoridades nacionales (Allub, 1986). El isomorfismo implicó que, por cada propuesta y reforma que el gobierno federal implantaba, los gobiernos estatales llevaban a cabo acciones simbólicas y discursivas que los presentaban como actores comprometidos con las reformas. De esta manera, cuando el gobierno federal adoptó la idea de profundizar el criterio de sectorización de sus dependencias, mediante la creación de “sistemas” de política pública, las administraciones estatales reprodujeron dichos sistemas (INAFED, 2006; Moreno, 2009).

Así en pocos años, las administraciones estatales ampliaron el sustento legal de sus aparatos públicos e incorporaron dependencias con denominaciones que, en una gran cantidad de casos, simplemente carecían de contenido y funciones concretas. Tal fue el caso de la creación de secretarías encargadas de planeación, control y evaluación, combate a la pobreza, fortalecimiento municipal, servicio civil de carrera (Ward y Rodríguez, 1999, 1995).

Por lo que toca a los conflictos ocasionales, las relaciones entre los dos niveles de gobierno adquirieron rasgos de mayor complejidad. A decir de algunos analistas políticos (Alvarado, 1996; Martínez Assad y Arreola, 1987), las diferencias de opinión entre algunos gobernadores respecto a las propuestas del gobierno federal llevaron a situaciones en las que, por una parte, las administraciones estatales propiciaban o encauzaban protestas sociales que eran presentadas a las autoridades federales como conflictos que impedían llevar a cabo los ajustes planteados, o simplemente como argumentos para demandar mayor apoyo económico desde el centro. Los resultados de algunas de estas estrategias no siempre favorecieron a los gobiernos estatales, pues los presidentes de la República no dudaron en ejercer su poder de remoción de los gobernadores. Tal fue el caso de la remoción de gobernadores en Jalisco (antes del ascenso del PAN en 1995), Michoacán, Chiapas, San Luis Potosí, Guanajuato (como resultado de la presión social encabezada por grupos empresariales y civiles) y Veracruz. Paradójicamente, las remociones no implicaron la eliminación de la resistencia y la aplicación de las reformas (Serrano y Boulmer, 1998).

Al iniciarse en 1989 un nuevo período de gobierno federal, las condiciones políticas que caracterizaban los ámbitos estatales de gobernabilidad distaban mucho de ser homogéneas. Los efectos de las diferentes reformas electorales, que habían dado sus primeros triunfos a los partidos de oposición a nivel municipal, y la crisis de credibilidad que surgió de las elecciones de julio de 1988 configuraron un mosaico de equilibrios políticos regionales. Es justo en este momento cuando se dan las condiciones históricas para que nuevas estrategias de legitimación, sustentadas en la idea de ofrecer a la población beneficios tangibles a través de las políticas públicas, comenzarán a desplazar el predominio de los esquemas de legitimación institucional, basados únicamente en el cumplimiento de las leyes y en el mantenimiento de un orden general (Sosa, 2001).

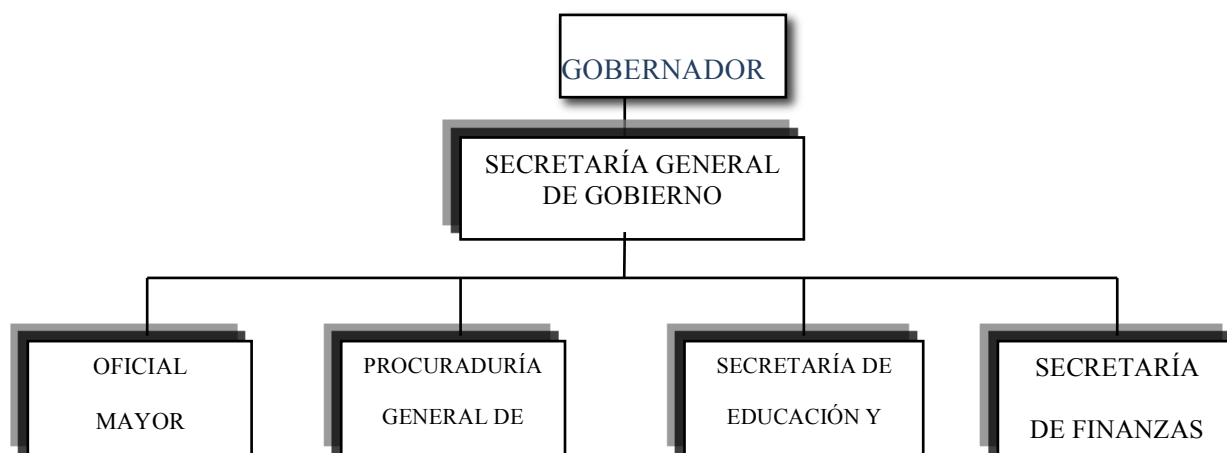
Es en este punto de la discusión en el que se hace necesario distinguir algunos elementos de análisis que permitirán comprender las diversas pautas de cambio administrativo y político y, en alguna medida, la geografía administrativa de México. Manteniendo la idea de que al inicio de 1989 seguían vigentes los dos patrones de modernización a nivel subnacional antes descritos, los cambios que habrían de ocurrir a partir de entonces se reflejarán en tres ámbitos específicos: 1) modificaciones a la estructura administrativa, 2) introducción de

nuevos esquemas de gestión pública, y 3) uso de tecnologías administrativas no tradicionales, incluyendo la nueva Gestión Pública, la transparencia y la gestión por resultados. Siguiendo a Ricard Gomà y Quim Bruguè (1994), al enfrentar las organizaciones públicas el cambio en la naturaleza de su entorno (en sus palabras, pasar de la *gestión de la estabilidad* a la *gestión de la incertidumbre*), surge la inevitable necesidad de modificar su estructura interna y los principios a partir de los cuales definen sus procesos y guían sus actuaciones. De ahí que sea en los tres ámbitos definidos dónde habrán de tomar forma los cambios en las administraciones subnacionales de México. Todo ello en el contexto de cambio democrático que ha afectado a México desde 1982.

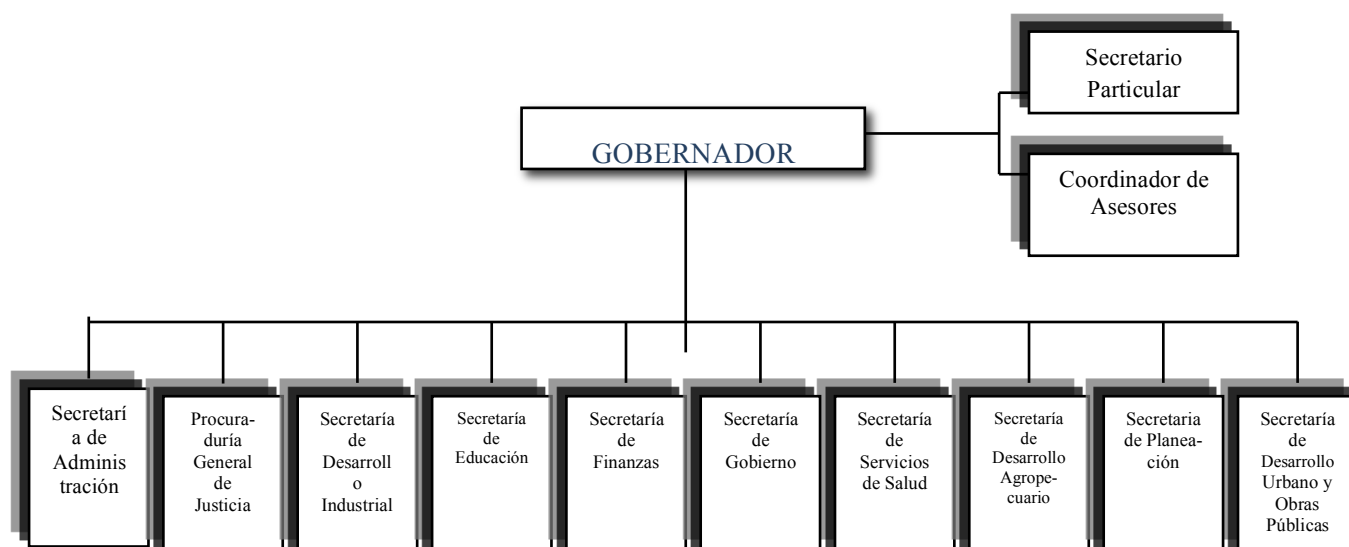
1) Modificaciones a la estructura administrativa.- El grueso de las estrategias de nuevo cuño desarrolladas en los gobiernos subnacionales de México tuvieron en su implementación importantes avances y logros dignos de mención. Uno de los más significativo se define a partir de la distinción entre estructuras de corte “tradicional” frente a estructuras más modernas. La siguiente figura muestra las diferencias entre unas y otras.

FIGURA 5. MODELOS ORGANIZATIVOS SUBNACIONALES

Modelo Tradicional de administración pública estatal



Modelo Moderno de administración pública estatal



Fuente: elaboración propia a partir de leyes orgánicas de la administración pública de diferentes estados.

Para los fines de este trabajo, una estructura de tipo tradicional es característica de una administración estatal que no ha desarrollado un modelo de gestión amplio y abierto a las influencias del entorno. Lo anterior se demuestra por el hecho de que una administración de este tipo no contempla en su estructura la necesaria separación de funciones y procesos, manteniendo concentradas todas las responsabilidades en materia de gasto, contratación de servicios, administración y desarrollo de personal en una sola instancia con una denominación

decimonónica: la Oficialía Mayor (Martínez Cabañas, 1986). Otro rasgo que denota el escaso desarrollo administrativo es la persistencia de jerarquías y controles al interior de la estructura, tales como los que se derivan de la figura del Secretario General de Gobierno. En su definición tradicional, este funcionario ostenta facultades que lo hacen *de facto* un vicesgobernador o, en el mejor de los casos, un jefe de gabinete con capacidades de control sobre el resto de los funcionarios y dependencias.

La estructura moderna se define, por antonomasia, adversa a la tradicional. En ella se aplican con claridad los criterios de especialización en el reparto de funciones y de distinción de actividades según el sector o necesidad específica que se pretende atender (Arellano, Cabrero y del Castillo, 2000). Las administraciones estatales modernas incorporan en su estructura las principales características del entorno al que atienden. Esto es, dependiendo del perfil productivo y de las características sociodemográficas de las entidades en las que se ubican, las administraciones estatales modernas crean unidades que buscan acercar la actuación pública a los sectores de mayor peso e importancia regional. En el gráfico anterior, se muestran diseños alternativos de este tipo de administración.

Como la evidencia recabada en esta investigación muestra, hay una clara coincidencia entre la búsqueda de nuevos modelos de legitimación y el diseño y desarrollo de estructuras administrativas de corte moderno¹³.

2) Introducción de nuevos esquemas de gestión pública.- En concordancia con los ajustes a la administración, la introducción de nuevos esquemas de gestión pública, implica, como señalan Goma y Brugué (1994), que los cuadros administrativos extraen de las denominaciones de sus unidades y de los grupos sociales a los que atienden definiciones de tipo valorativo que substancias su quehacer cotidiano. Es así que en las nociones valorativas se encierra el sentido último de la actuación gubernamental. El cambio de entorno conlleva cambio de valores, haciendo a un lado las nociones de universalismo e igualdad, propias de la fase de estabilidad; para adoptar como criterios dominantes la flexibilidad, la especialización, el pluralismo y el reconocimiento de la diversidad (Aucoin, 1994; Lynn, 2004). Para las administraciones estatales de México, el cambio en las definiciones normativas adopta un

¹³. - Con objeto de facilitar la lectura del texto, en los epígrafes posteriores se han excluido los diagramas que describen la estructura administrativa de cada uno de los gobiernos estatales analizados; limitándose a la referencia a los modelos presentados en la figura 4.

sentido mucho más drástico y contundente. Como se señala adelante, el cambio de modelos de gestión ocurre al tiempo que se da un cambio en las pautas de gobernabilidad/Gobernanza y en la propia naturaleza del régimen político. Cambio en la gestión pública es cambio de un régimen autoritario a un régimen democrático (Ward y Rodríguez, 1999, 1995; Sosa, 2001).

3) Uso de tecnologías administrativas no tradicionales.- Uno de los elementos que han substanciado el cambio de paradigmas en el estudio de la administración pública es la irrupción de nuevas tecnologías asociadas al desempeño del gobierno. La disolución histórica de la estricta separación entre lo público y lo privado (Bozeman, 1998) hizo factible el traslado de ideas, principios y tecnologías de un extremo a otro de la dualidad. De hecho, la revaloración de los fenómenos que integran la gestión pública, frente al predominio de estudio del Estado, la burocracia o las políticas públicas; es consecuencia directa del interés por el uso de nuevas tecnologías (Castells, 1989).

En la discusión de la evolución de las administraciones estatales de México, la presencia efectiva de tecnologías no tradicionales en la gestión pública –principalmente las que sectores empresariales llevaron a las dependencias públicas a raíz de la alternancia política- obliga a su consideración como un factor de cambio y, previsiblemente, de modernización. Aunque el uso de estas tecnologías no ha sido un fenómeno exclusivo de los gobiernos estatales modernizadores, ya que la administración federal de Ernesto Zedillo (1994-2000) y algunas administraciones estatales tradicionales las han incorporado (Ward y Rodríguez, 1999), su presencia y los resultados que ofrece parecen estar ya integrados a los modelos de gobernabilidad; de lo que ha resultado que prácticamente cualquier gobierno pretende obtener reconocimiento y apoyo social a partir justamente del uso de tecnologías como algunas certificaciones del tipo ISO-9000 (Muñoz, 1999).

B. La geografía del cambio organizativo estatal

En la red de actores se encuentran implícitas algunas diferencias de grado y de desarrollo que ahora conviene hacer explícitas, ya que tales diferencias son factores que intervienen en la creación de pautas de cambio y diversificación en los gobiernos estatales. La primera variable que es necesario distinguir como factor independiente en la configuración de los procesos de cambio gubernamental es el grado de urbanización que los respectivos entornos territoriales de cada gobierno presenta (Garza, 1990). La urbanización se entiende aquí como un proceso

que afecta doblemente las capacidades institucionales y los desarrollos organizativos de los gobiernos estatales. La primera influencia se deriva del componente cuantitativo del proceso de urbanización; esto es, que el número y tamaño de localidades que un gobierno estatal cualquiera debe atender es un factor fundamental en la determinación de todas las capacidades de dicho gobierno. Se trata esencialmente de entender que las características de las localidades del territorio estatal definen el tipo de recursos a los que tendrán acceso las organizaciones gubernamentales y la variedad y complejidad de los servicios que estas mismas organizaciones tendrán que ofrecer a sus habitantes (Cabrero, Orihuela y Ziccardi, 2003).

Por tanto, no se trata de un fenómeno en el que las dimensiones demográficas del trabajo gubernamental domine el diseño de políticas y la ejecución de programas, pues esto significaría que cualquier solución pública es aplicable a cualquier contexto sociodemográfico si se tienen las mismas características en el tamaño y estructura de la población (Garza, 1990). Por el contrario, la urbanización establece las pautas básicas a partir de las cuales se podrán obtener recursos por medios fiscales; y señala las escalas con las que se podrán ofrecer bienes y servicios públicos según se trate de localidades rurales, o bien semi-urbanas, urbanas o metropolitanas (Sobrino, 2003). Para cada uno de estos tipos de localidad existen combinaciones variables de fuentes fiscales y de servicios públicos y sociales (Janetti y Carrera, 1995).

En el caso de México, la urbanización ha sido determinante en el surgimiento y puesta en práctica de modelos alternativos de conducción gubernamental. Si bien no se trata de una explicación lineal en la que simplemente a mayor grado de urbanización corresponde un nivel de desarrollo administrativo más alto (Cabrero, Orihuela y Ziccardi, 2003; Sobrino, 2003); la evidencia empírica muestra que en alguna medida los estados que tienen un sistema urbano más complejo y diversificado son aquellos que igualmente han enfrentado mayores presiones sociales y retos tecnológicos más agudos que les han llevado a desarrollar organizaciones, políticas y programas públicos más complejos y de mayor cobertura (Aguilar V., 2011). En el siguiente cuadro se ofrece evidencia sobre el grado de urbanización que diferentes estados mexicanos muestran y se contrasta con su respectivo grado de desarrollo institucional y administrativo.

Cuadro 8. Niveles de urbanización e industrialización en entidades seleccionadas de México

Entidad	% de población urbana*			% PIB industrial **			% PEA industrial***			Estructura administrativa Gobierno Estatal
	1990	2000	2010	1993	1998	2009	1990	2000	2010	
Nacional	71.33	74.63	76.8	19.04	21.28	33.86	27.8	27.7	22.48	Moderna (autoritaria)
Baja California	90.9	91.6	92.4	17.7	21.69	33.14	31.8	35.6	31.64	Moderna
Chiapas	40.39	45.7	48.7	5.16	4.77	25.37	11.1	12.4	13.24	Tradicional
Chihuahua	77.39	82.5	84.7	19.7	23.32	34.36	35.9	41.5	42.11	Moderna
Edo. México	84.4	86.32	87	31.61	33.16	34.87	36.8	31.4	25.63	Moderna (autoritaria)
Guanajuato	63.41	67.2	69.9	18.49	19.67	36.99	35.0	35.9	32.01	Moderna
Guerrero	55.26	55.3	58.2	4.54	5.59	17.97	16.9	20.6	18.32	Tradicional
Jalisco	81.85	84.5	86.5	21.53	23.35	29.34	32.8	32.3	27.43	Moderna
Nuevo León	91.99	93.4	94.7	25.68	27.15	37.03	40.2	37.2	31.63	Moderna (autoritaria)
Oaxaca	39.45	44.5	47.3	12.55	14.15	25.53	16.4	19.2	19.00	Tradicional
Puebla	64.29	68.28	71.8	21.31	27.97	31.89	24.9	28	26.09	Tradicional

* Porcentaje de la población total que habita en localidades urbanas; ** porcentaje del Producto Interno Bruto generado por la industria y los sectores manufactureros; *** porcentaje de la Población Económicamente Activa ocupada en actividades industriales y manufactureras

Fuente: INEGI, Censos Generales de Población y Vivienda 1990 y 2000; CONAPO, Datos de población 2001. INEGI. Censos Económicos 1993, 1998 y 2000. INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

La segunda influencia que se deriva del proceso de urbanización tiene que ver con lo que Gustavo Garza denomina el componente cualitativo de un sistema de ciudades (Garza, 1990). Una vez que se identifican los patrones de concentración de la población según el tamaño de localidades, el trabajo gubernamental tiende a ser reflejo de tal distribución, sobre todo en términos de la localización de sus diferentes recursos e instancias en el territorio sobre el que tiene responsabilidad. Sin embargo, su oferta de bienes y servicios está determinada por las necesidades sociales que surgen en cada tipo de localidad (Cabrero, Orihuela y Ziccardi, 2003).

De la misma forma, las posibilidades de extracción de recursos colectivos por medios fiscales dependen del grado de formalidad y de la extensión de las actividades productivas que tengan lugar en cada localidad. En consecuencia, se puede suponer que los modelos de organización social que caracterizan a cada tipo de localidad plantean un combinado de

necesidades y demandas específicas que debe ser atendido por el gobierno directamente responsable (Sobrino, 2003).

Este argumento permite entonces comprender cómo y por qué demandas sociales específicas ocupan lugares diferentes en las prioridades gubernamentales (Carrillo y Tamayo, 2005). Piénsese por ejemplo, en el lugar poco destacado que ocupan las demandas por servicios culturales en localidades de tamaño reducido, frente a la relevancia que suelen tener en ciudades de gran tamaño. Otro ejemplo es la distribución de los distintos tipos de servicios de salud. En este caso, parece existir una clara jerarquía a partir del tamaño de las poblaciones y que explica por qué en localidades de tamaño reducido o medio se ofrecen únicamente servicios de consulta externa y atención primaria, en tanto que en las grandes ciudades se concentra la totalidad de servicios por nivel de atención y por tipo de especialidad (Merino, 1998). Otro ejemplo más se muestra en el combinado de servicios públicos básicos, en los que la oferta limitada de los mismos en localidades pequeñas contrasta enormemente con la variedad, diversidad y complejidad de los que se ofrecen en ciudades grandes (Bazaga, *et.al.*, 1998; Sobrino, 2003).

Tales variaciones en la oferta de servicios, y como una consecuencia inevitable en las capacidades gubernamentales, ya ha sido explicado desde la perspectiva de la sociología urbana y la política urbana (Castells, 1974; Berry, 1993). De acuerdo con los planteamientos más tradicionales de ambas disciplinas, la creación de ciudades y su consolidación como los espacios en los que han tomado forma algunos de los procesos de desarrollo tecnológico y económico más relevantes ha significado que las identidades colectivas, las pautas de consumo y la manifestación de necesidades de nuevo cuño tiendan a ser auto-referenciales y a depender casi exclusivamente de lo que ocurre en los entornos más inmediatos; alejándose y negando en alguna medida referentes provenientes de otros contextos.

Continuando esta línea explicativa, las recientes teorías acerca de la globalización y sus impactos en la conformación del territorio (Alba, Bizberg y Riviére, 1998; Castells, 1989) tienden a destacar el papel de las sociedades urbanas-post-industriales en la conformación de redes internacionales de comercio e intercambio cultural y en el predominio de nociones ideológicas asociadas con sus propias formas de organización política y productiva. De lo que

resulta una suerte de relación dialéctica entre la estructura social dominante en las ciudades y la composición de estímulos y sanciones a los que los gobiernos responden.

La segunda variable sobre la que se ha construido la nueva geografía del cambio gubernamental en México se define como el *perfil productivo* o *patrón dominante de producción* (Castells, 1989) de las diferentes regiones y sus componentes territoriales. Esta variable complementa y es interdependiente de los efectos que provoca el grado de urbanización, aunque establece condicionantes propios (Kinto, 2009). El perfil productivo destaca el peso que los diferentes sectores económicos y sociales tienen en la generación de riqueza, en su distribución entre grupos sociales y territorios y en su aplicación para la formación de pautas organizativas de largo plazo que garantizan la auto reproducción general de un colectivo cualquiera (Giugale and Webb, 2000).

Si bien existe una pauta de carácter general que indicaría que a mayor grado de urbanización corresponde un mayor peso de las actividades secundarias y terciarias en la estructura del empleo y en la generación de valor agregado, esta pauta depende en gran medida de factores asociados a la geografía, el clima y, más recientemente a la geopolítica y la geografía económica (Kinto, 2009). Tras de lo cual se hace necesario reconocer que las posibilidades de desarrollo general de cualquier estado mexicano, y en la misma medida de sus administraciones públicas, pasa por el reconocimiento y estudio de los sectores económicos que dominan su estructura social y productiva (Burguess and Gagnon, 1993; Dunleavy and Hood, 1994).

De la misma forma que en otros contextos nacionales se reconoce la distribución de funciones productivas y de especializaciones de carácter sectorial en las que se habla de “regiones fundamentalmente industriales” o de “regiones dominadas por un patrón agrícola” (en el caso de España las primeras regiones serían Cataluña y el País Vasco, en tanto que las segundas podrían ser Andalucía y Extremadura), en México la distribución regional de funciones clasifica a los estados federados según sus respectivas especializaciones productivas. En el siguiente mapa se muestra una regionalización de México y de sus entidades federativas a partir de la idea de vocaciones productivas.

Siguiendo este patrón explicativo, las regiones mexicanas más integradas a los patrones globales de desarrollo son la región Centro dominada por el peso de la Ciudad de México; la región Occidente también asentada sobre el predominio de una ciudad – Guadalajara–; la región Nororiental en la que Monterrey y su aparato industrial tienen un peso mayor; y las regiones de la Frontera Norte y Centro Norte apoyadas en inversión extranjera directa dedicada a actividades manufactureras y de maquila. En contraste, las regiones menos favorecidas o periféricas se encuentran en la parte sur y sureste del país y en los espacios no afectados por los procesos productivos asociados a la economía estadounidense.

MAPA 1. ESTADOS DE MÉXICO



Fuente: INEGI. Atlas Geográfico de México, 2010

Si se compara la especialización regional con los niveles de desarrollo institucional, el resultado será muy semejante a lo señalado en la comparación entre urbanización y desarrollo institucional. Esto es, los estados mexicanos que se encuentran más fuertemente vinculados a la economía global y que han llevado sus estructuras productivas hacia especializaciones de tipo industrial y de servicios son también los estados en los que tuvieron lugar los movimientos ciudadanos pro democráticos más sólidos y los procesos de modernización gubernamental más amplios.

Se tiene que insistir que con esta argumentación no se pretende formular un análisis de tipo lineal en el que simplemente a mayor nivel de urbanización y a mayor desarrollo productivo corresponderían actitudes ciudadanas más participativas y democráticas y desarrollos gubernamentales más abiertos y más institucionalizados. No obstante, el hecho de que la evidencia muestre coincidencias tan sólidas llama a una reflexión cuidadosa sobre las relaciones causales que podrían existir entre los fenómenos aquí analizados.

Una posible respuesta a estas dudas se encuentra en los postulados de la así denominada Teoría de la Regulación impulsada por el grupo de intelectuales franceses y británicos agrupados en torno al CEDER de Grenoble y que trabajaron durante los años ochenta y noventa (Aglietta, 1979; Boyer, 1989). La Teoría de la Regulación, de inspiración marxista y gramsciana, señala que en la mayoría de los Estados-nación de fines del siglo XX que gozaban de estabilidad política y de niveles aceptables de desarrollo socioeconómico se podían identificar dos superestructuras (en el sentido marxista) que “regulaban” o controlaban las relaciones entre capital y trabajo, entre sociedad política y sociedad civil y entre sectores modernos y sectores tradicionales. Cada una de estas superestructuras establecía los patrones básicos de comportamiento –las reglas del juego en el sentido de Douglas North- y los elementos simbólicos y tangibles que aseguraban no sólo la dominación sino la reproducción total de los regímenes político y económico. Las superestructuras se denominaron como *Régimen de Acumulación y Modo de Regulación* (Lipietz, 1987).

La aplicación de este modelo explicativo en el caso de México llevaría a proponer que el equilibrio político que el país mostró a lo largo del siglo XX, su relativo éxito económico hasta los años setenta y los posteriores ajustes que se dieron para transitar hacia una democracia y hacia una integración con la economía mundial fueron el resultado de la combinación virtuosa de un régimen capitalista y una estructura política corporativa que mutuamente se reforzaron y que impidieron la ruptura del orden institucional o la interrupción abrupta de los procesos económicos. Para unos analistas políticos mexicanos esta capacidad de adaptación fue semejante a lo que Giuseppe Tomasi di Lampedusa describió en su novela “El Gatopardo” y que se resume en la frase “*cambiarlo todo, para que todo siga exactamente*

igual.”¹⁴ Desde una perspectiva muy semejante, Serrano y Boulmer reconocen implícitamente la existencia de mecanismos de dominación y equilibrio semejantes a los formulados por los teóricos de la regulación (Serrano y Boulmer, 1998).

Debe destacarse, sin embargo, que ninguna de estas dos posturas ofrece explicaciones convincentes de los cambios a nivel subnacional y mucho menos apuntan elementos para explicar casos particulares. De esta forma se mantiene abierta la duda respecto a los factores que impulsan o retrasan ajustes en entornos locales o regionales (Ward y Rodríguez, 1999, 1995).

1) Baja California: transición electoral y administrativa

Del conjunto de entidades federativas de México que se ajustan al modelo explicativo de este trabajo, Baja California es sin duda el caso que presenta las aristas más interesantes. Su condición de estado fronterizo con los Estados Unidos y los problemas sociodemográficos que de ello derivan han sido la base analítica a partir de la cual Baja California ha sido estudiada tradicionalmente. En términos político-administrativos, esta entidad cuenta también con una historia particular referida al papel que cumplió como la primera experiencia de alternancia política y de cambio administrativo (Guillén, 1993, 1992).

Como es sabido, en 1989 después de un proceso electoral sumamente competitivo, el candidato del Partido Acción Nacional, Ernesto Ruffo, alcanzó la gubernatura del estado con el reconocimiento inmediato del Partido Revolucionario Institucional y la aceptación del entonces Presidente de México, Carlos Salinas de Gortari (Guillén, 1993; Espinoza, 1998). Este reconocimiento constituyó un acto absolutamente trascendente en la historia política mexicana, pues hasta entonces la oposición sólo había sido capaz de obtener la validez de sus triunfos en elecciones municipales (Merino, 1994).

¹⁴.- La cita es de Jesús Reyes Heróles, quien fuera Presidente Nacional del PRI y Secretario de Gobernación de México entre 1970 y 1982. A este político se le atribuye la predicción del cambio político en México y la tesis de la inevitabilidad de la transición a la democracia. La novela referida describe, desde la perspectiva de las clases nobles rurales, el cambio que la unificación de Italia provocó hacia finales del siglo XIX en el equilibrio de poder regional.

Cuadro 9. Baja California: estructura urbana y desarrollo económico				
Extensión territorial	70,113	km2		
Ciudades principales	Tijuana, Mexicali (capital), Ensenada, Playas de Tijuana y Tecate			
Número de municipios	5			
	1980	1990	2000	2010
Población total	1,177,886	1,660,855	2,487,367	3,155,070
Producto Interno Bruto*	n.d.	\$ 10,760,311.67	\$ 12,608,326.00	\$338,572,439**
* (Miles de dólares US)		** (pesos)		

Fuente: INEGI, Censos Generales de Población y Vivienda 1990 y 2000; CONAPO, Datos de población 2001. INEGI, Censos Económicos 1993, 1998 y 2000. INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

Como resulta obvio suponer, el análisis político y académico de este fenómeno se centró en las implicaciones de carácter político y electoral, haciendo a un lado las cuestiones de carácter administrativo o social (Lujambio, 1996). En algún sentido, este sesgo resultaba más atractivo ante la relativa incertidumbre y escepticismo que rodearon al primer gobierno de oposición. Desde diferentes visiones se pensaba que las posibilidades de innovación de un gobierno de oposición eran mucho menores que las de aquellos que pertenecían al partido del Presidente de la República (Cosío Villegas, 1973).

Además los avances hasta entonces visibles en la mayoría de los gobiernos estatales daban claro sustento a las posturas escépticas (Almada, 1983). Esta percepción resultaría errónea, sobre todo porque asumió que las posibilidades de innovación en la conducción gubernamental no podían distanciarse de las pautas y criterios que el gobierno federal aplicaba. Esto es, que no había posibilidades de establecer estrategias de legitimación distintas a las del tipo institucional. La alternancia política abre justamente la puerta a la aplicación de nuevas estrategias de legitimación (Carrillo, 1997; Merino, 1992; Sosa, 2001; Guillén, 1993).

En Baja California se conjugaron la totalidad de los elementos necesarios para propiciar tanto el cambio político por medios electorales, como la experimentación de nuevos modelos de organización pública y de política gubernamental. Tales elementos fueron, en primer término, elevados niveles de urbanización, si bien centrados en torno a una gran ciudad –Tijuana–; y una estructura productiva fuertemente vinculada a la economía internacional, en especial a la de los Estados Unidos. En segundo término, Baja California fue uno de los primeros escenarios donde tomó forma la protesta ciudadana por elecciones limpias (Guillén, 1992). Así como en Chihuahua y San Luis Potosí, grupos civiles

organizados en el seno del Partido Acción Nacional alcanzaron sus primeros triunfos en los principales municipios de Baja California. La experiencia municipal sirvió de base y fuente de aprendizaje a los grupos políticos que posteriormente tomarían bajo su control la administración estatal e implantarían cambios profundos a su conducción (Espinoza, 1998). En tercer término, la existencia de un entorno político y social favorable a la democracia y al uso de nuevos enfoques en la conducción de los asuntos públicos brindó una estructura de estímulos suficientemente amplia para la experimentación de nuevos modelos de organización gubernamental (Cabrero, 2003, 2002).

En sentido inverso, existieron algunos factores que, por lo menos en su posicionamiento original, planteaban serias limitaciones a la supervivencia de cualquier gobierno opositor. El primero de estos factores era la propia conformación que por entonces tenía el sistema de relaciones intergubernamentales de México; caracterizado por un elevado centralismo de todos los recursos (fiscales, crediticios, políticos, técnicos y humanos); por la influencia excesiva del Presidente de la República en asuntos locales y, como ya se apuntó, por la práctica inexistencia de modelos innovadores. Un segundo factor se presentaba en la relativa inexperiencia de los nuevos grupos gobernantes para atender los retos que un gobierno estatal, como el de Baja California, ofrecía.

Para comprender el desarrollo de los gobiernos opositores de Baja California resulta fundamental valorar el peso que las experiencias de gobierno municipal precedentes tuvieron. Esto significa que las dificultades enfrentadas durante las experiencias de gobierno en Ensenada y Tijuana permitieron que los grupos políticos emergentes probaran la efectividad de estrategias diferentes a las practicadas hasta entonces (Cabrero, 2003, 2002). Si bien no se trata de una experiencia de carácter épico, las severas restricciones de carácter legal y financiero que el gobierno estatal aplicó a los gobiernos municipales opositores entre 1986 y 1989 sirvieron de estímulo negativo para la conformación de nuevas estrategias. Del cúmulo de experiencias de ese período destacan por su trascendencia aquellas que permitieron hacer del impuesto predial una fuente efectiva y suficiente de recursos para los ayuntamientos. Anteriormente, los ayuntamientos en México no ejercían sus capacidades fiscales, aduciendo argumentos de incapacidad administrativa o de falta de recursos técnicos y humanos (Guillén y Ordoñez, 1995).

Otro ámbito en el que hubo experiencias exitosas fue el de la participación social en algunos programas de gobierno. La utilización de la política de regulación de uso del suelo demostró ser un mecanismo que puede generar apoyo hacia el gobierno municipal, si se elimina el sentido punitivo y de control al que ha estado tradicionalmente asociada. En Tijuana, donde los continuos flujos de inmigrantes propician que los asentamientos humanos asuman un patrón desordenado, la política de uso del suelo fue el instrumento que los gobiernos municipales emplearon para atender las demandas de los grupos de inmigrantes y no inmigrantes, mediante mecanismos de reubicación continua de viviendas aprovechando la disponibilidad de terrenos federales y eliminando actos de desalojo y represión (Campbell y Fuhr, 2004).

La prestación de servicios públicos constituyó igualmente una fuente importante de experiencias. En este rubro, las severas restricciones financieras y la baja disponibilidad de recursos como agua y electricidad, llevaron a la creación de esquemas de operación en los que los propios usuarios y beneficiarios de los servicios conocieron los problemas generales y fueron corresponsables de su manejo.

Al iniciarse el período de gobierno estatal de Ruffo Appel, las condiciones políticas no fueron todo lo adversas que se esperaba. A diferencia de lo hecho por el gobierno estatal anterior, el gobierno federal no restringió los recursos financieros al gobierno opositor. Más aún, la política del propio Presidente de la República fue apoyar públicamente la gestión del primer gobierno panista en Baja California. No obstante, el mismo gobierno federal intentó por todos los medios superar la capacidad de atención de demandas sociales del gobierno estatal en su propio territorio. Esta abierta competencia y la disponibilidad de recursos permitirían que el gobierno estatal aplicara una estrategia de fuerte innovación y cambio en la gestión gubernamental (Espinoza, 1998).

La estrategia referida tuvo dos características principales. De un lado, el gobierno estatal adoptó la decisión de centralizar nuevamente una parte importante de las funciones públicas de toda la entidad. Aunque tal centralización generó algunos conflictos políticos con los ayuntamientos (incluso con los del propio PAN), fue un factor clave para responder adecuadamente a los desafíos de las dependencias federales. Un ejemplo claro de esta

competencia y de los beneficios de la centralización fue la aplicación del Programa Nacional de Solidaridad en el estado (Campuzano, 1995).

El así denominado PRONASOL buscó, en sus fases iniciales, acercar directamente a los grupos sociales a las actividades e intereses del propio Presidente de la República, evitando involucrar a los gobernadores y a las autoridades municipales. La respuesta del gobierno de Rufo fue la creación de Comités Vecinales y comunitarios semejantes a los promovidos por el PRONASOL, al tiempo que denunciaba el desplazamiento político de todas las autoridades estatales (Cornelius, Fox y Craig, 1994). Otro de los efectos de la centralización aplicada por el gobierno estatal fue el crecimiento y diversificación de su propia estructura administrativa, con lo que sus requerimientos financieros se vieron incrementados a una escala mayor.

Por otro lado, el nuevo gobierno estatal buscó ampliar su capacidad para generar recursos propios. Esto, sin embargo, no se logró en la misma proporción y con el mismo éxito obtenido en las experiencias municipales previas. Las estrictas reglas que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal aplicaba para el reparto de participaciones federales a los estados, en términos de anular las posibilidades de crear nuevos impuestos estatales o de modificar los porcentajes de participación, enfrentó a la administración estatal con sus propias limitaciones.

La salida que el gobernador Ruffo intentó dar a este problema se concretó en un conflicto de larga duración y fuertes tonos con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal. La algidez que este conflicto alcanzó durante la segunda mitad del período de gobierno (1993-1995) lo llevó a constituir un problema de carácter nacional que sirvió de apoyo a estrategias de corte político partidista. La expresión del gobernador Ruffo “por un auténtico federalismo” utilizada en su disputa con la Secretaría de Hacienda se convirtió en bandera política de otros gobiernos estatales y municipales del Partido Acción Nacional.

Aunque la disputa referida no generó ningún beneficio económico al gobierno estatal, y mucho menos cambió el esquema de participaciones federales que recibía Baja California, su impacto más significativo se reflejó en la popularidad que alcanzó el gobernador y en el apoyo social hacia su gobierno. La prueba más fehaciente de esto lo constituyeron los

resultados electorales en 1995 cuando el PAN no sólo obtuvo el triunfo para un segundo período en la gubernatura, sino que también alcanzó la mayoría absoluta en el Congreso Local.

El segundo gobierno de extracción panista fue encabezado por Héctor Terán y Terán. Si bien este gobierno heredó del anterior el fuerte apoyo popular y la capacidad para desarrollar una estrategia gubernamental exitosa, algunos ajustes fueron aplicados, sobre todo en aquellas áreas en las que se consideró existían saldos negativos o avances poco significativos. Estas áreas fueron la seguridad pública y la participación de los ayuntamientos en las responsabilidades de gobierno. En la primera, el ajuste se debió fundamentalmente al agravamiento de los índices de inseguridad en el estado.

Aunque no fue una situación exclusiva de Baja California, pues como se verá en el apartado sobre Chihuahua el tema afectó a todos los gobiernos del país, el nuevo gobierno encaraba condiciones particularmente graves por la concurrencia de fenómenos de delincuencia, narcotráfico y migración ilegal. En la parte municipal, las demandas de los grupos locales –principal soporte electoral del PAN- por una mayor descentralización y un mejor reparto de recursos fiscales dieron lugar a la puesta en marcha de mecanismos de consulta y foros de negociación que terminarían con la transferencia de programas y recursos a manos de los ayuntamientos.

La repentina muerte del gobernador Terán, en 1998, alteró la continuación de su estrategia y, aunque el Partido Acción Nacional mantuvo la gubernatura para los siguientes períodos en 2001 y 2007, no hay evidencia para suponer mayores cambios en el modelo de conducción administrativa del gobierno de Baja California, por lo que es posible afirmar que se mantienen vigentes las innovaciones aplicadas desde la época de Ruffo.

2) Chihuahua: modernización administrativa y alternancia política

Al igual que Baja California, Chihuahua es una de las entidades federativas de México más profusamente estudiadas (Aziz, 2000, 1996; Espinoza, 1998). Tal interés se deriva del hecho de haber sido la segunda entidad en la que tuvo lugar la transición política del partido dominante a un partido de oposición y la primera en la que se completó el círculo de

transición democrática definido por Adam Pzeworsky (1995); es decir, que el partido que protagonizó la transición es desplazado del gobierno para un segundo período.

Chihuahua es un estado predominantemente urbano: más del 75% de la población radica en las ciudades y de continuar su ritmo de crecimiento, para el año 2020, la población urbana significará el 90%. El proceso de urbanización se adelantó veinte años al registrado en el país. Mientras que a nivel nacional, entre 1970 y 1980 la población urbana superó a la rural, en el estado este fenómeno se presentó desde la década de los 50. La población urbana creció en los últimos años a un ritmo del 3.7%, mientras que la población rural prácticamente permaneció sin cambio. Hoy, Ciudad Juárez tiene más habitantes que la población rural (Sobrino, 2003).

Actualmente, Ciudad Juárez concentra el 48% de la producción bruta del sector manufacturero, Chihuahua el 33% y las ciudades medias de Delicias, Cuauhtémoc y Parral el 11%. En el sector comercial, Ciudad Juárez aporta el 32% de los ingresos brutos generados, Chihuahua el 40% y las tres ciudades medias el 16%. En lo que respecta al sector servicios, las dos grandes ciudades del estado concentran el 83% de los ingresos generados y las otras tres el 7.5%. En términos generales, hasta 2005 las cinco principales ciudades del estado generaron el 92% de la producción industrial, el 88% de la actividad comercial y el 90% de la actividad de servicios (CONAPO-INEGI-SEDESOL, 2007).

Cuadro 10. Chihuahua: estructura urbana y desarrollo económico				
Extensión territorial	247,087	km2		
Ciudades principales	Ciudad Juárez, Chihuahua (capital)			
Número de municipios	67			
	1980	1990	2000	2010
Población total	2,005,477	2,441,873	3,052,907	3,406,465
Producto Interno Bruto*	n.d.	\$ 15,075,300.67	\$ 16,040,450.63	\$371,606,026**
* (Miles de dólares US)		**pesos		

Fuente: INEGI, Censos Generales de Población y Vivienda 1990 y 2000; CONAPO, Datos de población 2001. INEGI. Censos Económicos 1993, 1998 y 2000. INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

De la abundante literatura escrita sobre las transformaciones políticas y administrativas de Chihuahua se pueden destacar los trabajos de Alberto Aziz Nassif (2000, 1996, 1994), y de Peter Ward y Victoria Rodríguez (1995). El grueso de sus trabajos ofrece importante evidencia y claros argumentos sobre las causas que llevaron, primero, al surgimiento de un

movimiento ciudadano que buscó elecciones limpias y transparentes a mediados de la década de los ochenta y que luego alcanzó sus primeras posiciones gubernamentales al nivel de los ayuntamientos; segundo, que estableció una estrategia de competencia política que le permitió alcanzar en 1992 el triunfo en las elecciones para gobernador; y tercero, que desarrolló un proceso de cambio gubernamental que alteró sustancialmente las reglas del juego político estatal, pero que no fue capaz de mantener para el Partido Acción Nacional el control del gobierno estatal en las siguientes elecciones para gobernador llevadas a cabo en 1998.

Más allá de los importantes argumentos de carácter político que los autores antes señalados han ofrecido, el caso de Chihuahua resulta relevante para los fines de esta investigación por el contraste que ofrece en los efectos que la modernización de las administraciones públicas estatales puede tener y que, como se argumenta a continuación, no se limitan a afectar el sistema de partidos, la valoración que la población hace de los resultados de cualquier gestión gubernamental y la permanencia o alternancia de ciertas mayorías políticas.

Siguiendo a Alberto Aziz (2000), en el análisis de la primera gestión opositora en el gobierno de Chihuahua (1992-1998) es necesario distinguir dos períodos principales separados por la realización de elecciones intermedias en 1995. En dichas elecciones se renovaron únicamente los gobiernos municipales y el Congreso local. Sin embargo, la pérdida de la mayoría en el Congreso y la alteración substancial del equilibrio territorial en la composición política de los ayuntamientos llevó a que el gobierno estatal hiciera un ajuste profundo a su estrategia de conducción gubernamental.

En el primer período, que va de 1992 a 1995, el gobierno encabezado por el ex-Presidente municipal de Ciudad Juárez, Francisco Barrio, buscó establecer una nueva forma de conducir al gobierno a partir de los propósitos y estrategias de modernización que ya fueron explicadas en el epígrafe anterior. Es decir, este gobierno adoptó como propios los propósitos de: 1) introducir nuevos valores y prácticas en el desarrollo de las actividades públicas; 2) alejar las decisiones gubernamentales de esquemas preconcebidos dominados por criterios clientelares o de tipo corporativo; 3) asociar la imagen y la valoración del gobierno a mecanismos de evaluación que señalan resultados tangibles y no sólo al cumplimiento de metas u objetivos definidos genéricamente. Estos tres elementos se aplicaron en la mayoría de

las áreas de desempeño señaladas como centrales en los procesos de cambio en las administraciones estatales de México; tales como finanzas públicas, obra pública, regulación de las actividades privadas, promoción de la inversión y ampliación de la participación social en el gobierno.

El principal reflejo de la aplicación de los criterios de cambio se notó en la estructura administrativa del gobierno del estado durante el período en que gobernó Barrio Terrazas. Como se mostró en la parte inicial de este capítulo, la modernización administrativa de Chihuahua pasó de un modelo simple de estructuras con funciones básicas, a otro que incorporó distinción de funciones y definición especializada de tareas gubernamentales (paso de la estructura tradicional a la estructura moderna). De esta forma, este gobierno creó una Secretaría de Finanzas, reestructuró la de Educación y mejoró el funcionamiento de las dependencias de carácter social y de relaciones con el sector privado (Cabrero, 2003, 2002).

Estas modificaciones, si bien no alteraron en su totalidad el tipo de actividades y de programas que la administración estatal venía realizando, su mayor impacto se dio en el ámbito simbólico. Las nuevas denominaciones y el perfil que los funcionarios públicos comenzaron a proyectar hacia la población alteraron las percepciones generales sobre lo que el gobierno era y sobre lo que se proponía hacer. Un punto fuertemente destacado por la oposición a este gobierno y por los diferentes analistas fue el uso de nociones y teorías provenientes del ámbito empresarial hasta entonces no conocidas, o por lo menos no utilizadas, para guiar las actividades gubernamentales. Este perfil “empresarial” dominó esta primera fase del gobierno de Barrio Terrazas.

En cuanto al abandono de mecanismos clientelares, Alberto Aziz (2000) reconoce los ajustes aplicados a la inversión pública en el estado. Entre 1993 y 1998 se aplicaron reformas importantes que terminaron con la distribución discrecional de obras y recursos. A partir de entonces, y aún hoy en día, la inversión pública estatal se distribuye de acuerdo a criterios de equilibrio territorial y apegados a una clara jerarquía de necesidades, entre las que destaca la combinación entre propósitos económicos en las regiones más desarrolladas y la atención de demandas por servicios públicos en los municipios con menor población.

Otro logro en esta materia fue el diseño y aplicación de programas de tipo compensatorio en la aplicación del gasto en educación que permitió que los municipios y regiones menos favorecidos y con los índices de desempeño más bajos recibieran fondos especiales para introducir mejoras en aspectos específicos, no contemplados en el gasto regular. Esta experiencia fue incluso recuperada por el gobierno federal y aplicada en otros diez estados.

La vinculación del desempeño del nuevo gobierno con mecanismos de evaluación objetiva se hizo mediante la promulgación y difusión de un proyecto de desarrollo económico denominado “Chihuahua Siglo XXI”. Este proyecto definió con precisión para cada política pública una serie de metas e indicadores que demostrarían o negarían el éxito del gobierno. Entre sus principales metas destacaba la atracción de inversión extranjera, el aumento del empleo y la ampliación de la infraestructura económica. Hacia el interior del gobierno estatal, los mecanismos de evaluación buscaron eliminar rezagos históricos en la tramitación de expedientes agrarios, la reducción del tiempo para la realización de trámites, la aplicación de campañas de sensibilización sobre los efectos de la corrupción y la creación de nuevos marcos legales para la planeación urbana y territorial.

Estos avances en la modernización administrativa del gobierno estatal no alcanzaron, sin embargo, el impacto esperado por sus promotores. Como se mencionó anteriormente, al celebrarse las elecciones intermedias el partido en el gobierno perdió la mayoría en el Congreso local y redujo su presencia territorial. Las explicaciones ofrecidas a este fenómeno señalan que, por una parte, la mayoría de los logros alcanzados por la administración estatal fueron sentidas únicamente al interior de las organizaciones públicas, sin que la población hubiese recibido señales claras al respecto. Por otra parte, las áreas en las que la acción gubernamental fue menos exitosa gozaron, paradójicamente, de una mayor publicidad y transparencia hacia los habitantes del estado. Así fue que los escasos avances en la reducción de la inseguridad pública opacaron los éxitos en materia presupuestal y de reorientación de la inversión pública.

Este retroceso político llevó a que el gobernador Barrio replanteara algunos puntos de su estrategia de conducción gubernamental para la segunda parte de su administración. Los cambios más importantes consistieron en intentar que los efectos de las mejoras

administrativas traspasaran las barreras institucionales y alcanzaran a la población. En este contexto se inscriben la reforma urbana y el programa “Jalemos parejo”. Ambos instrumentos buscaron atraer la participación de la población y las organizaciones civiles para incorporarlas a las fases de adopción de decisiones de gasto y de ejecución de obras.

El balance de la segunda parte del sexenio se puede resumir brevemente como un proceso de aprendizaje político, que fue apoyado por una administración pública ordenada y transparente, lo cual significó un equilibrio que durante la primera parte del sexenio no hubo, pues el tono fue de mucha administración y poca política. Sin embargo, el juicio ciudadano no fue tan positivo y las elecciones se perdieron, a pesar de que el gobierno y el titular del ejecutivo lograron en la segunda parte del sexenio niveles de aprobación altos, salvo en material de seguridad pública, como ya lo hemos señalado. Especulado un poco, se puede considerar que el cuadro era adecuado para una reelección (Aziz, 2000, p. 69-70).

Al ocurrir en 1998 un nuevo cambio de mayoría política, o más bien dicho al regresar el PRI al gobierno estatal, los efectos de la modernización administrativa influyeron positivamente en este resultado. En contra de lo que opinan algunos autores, la valoración que la población hace de la gestión gubernamental no se atribuye exclusivamente a los partidos políticos o a los gobernantes en turno; sino que se mantiene como un referente a contrastar con las propuestas que se presentan durante el proceso electoral. En el caso de Chihuahua, tal y como reconocen los mismo autores, las dificultades del candidato del PAN para aprovechar los resultados de la gestión de Barrio Terrazas y la habilidad del candidato del PRI para hacer una oferta de “continuidad” fueron factores determinantes en la derrota del primero y el triunfo del segundo. En consecuencia, este estado parece aportar evidencia respecto al peso que la valoración positiva de un gobierno cualquiera tiene en los procesos electorales.

3) Guanajuato: modernización administrativa y filosofía empresarial

El estado de Guanajuato constituye la experiencia de modernización estatal con los contrastes más agudos. De un lado, este estado se había mantenido al margen de los principales procesos de desarrollo económico y social durante la mayor parte del siglo XX. Su estructura urbana se había mantenido dominada por el peso excesivo de la ciudad de León y de sus industrias tradicionales, particularmente la del calzado. En el otro extremo de la jerarquía urbana, hasta 1990 existió un gran número de localidades de carácter rural, dedicadas a la agricultura,

expulsoras de población (principalmente hacia los Estados Unidos) y con niveles muy bajos de bienestar.

Su sistema político administrativo era un reflejo casi exacto de su estructura urbana y productiva: una clase política tradicional, terrateniente y dependiente del apoyo político proveniente del centro del país. Por otro lado, al tener lugar la democratización de las elecciones y al ocurrir la alternancia partidista a partir de 1991, el estado fue objeto de uno de los procesos de modernización más intensos y veloces. En tan sólo nueve años, la sociedad y los sucesivos gobiernos guanajuatenses alteraron substancialmente la estructura productiva regional, los patrones de distribución de la población y el papel de la entidad en el desarrollo económico nacional (Valencia, 1998).

Cuadro 11. Guanajuato: estructura urbana y desarrollo económico				
Extensión territorial	30,589	km2		
Ciudades principales	León, Guanajuato (capital)			
Número de municipios	46			
	1980	1990	2000	2010
Población total	3,006,110	3,982,593	4,663,032	5,486,372
Producto Interno Bruto*	n.d.	\$ 12,934,009.33	\$ 11,939,741.37	\$490,828,130**

* (Miles de dólares US)

**pesos

Fuente: INEGI, Censos Generales de Población y Vivienda 1990 y 2000; CONAPO, Datos de población 2001. INEGI, Censos Económicos 1993, 1998 y 2000. INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

Desde algunos puntos de vista (Rionda, 2000), la irrupción de la democracia y la puesta en práctica de nuevas estrategias de gobernabilidad en Guanajuato se puede explicar como producto de una especie de contagio de lo que sucedía en otras partes del país. El peso tradicional de los grupos de derecha en el sistema político guanajuatense favoreció la adopción de las estrategias electorales y de gobierno que el Partido Acción Nacional impulsó desde mediados de los ochenta en los municipios y estados de la Frontera Norte.

Si bien esta explicación parece factible, no puede perderse de vista el hecho de que a diferencia de lo ocurrido en Baja California y Chihuahua, en Guanajuato la alternancia política no fue producto de un resultado electoral sino de la celebración de un acuerdo post-electoral en la Ciudad de México. En 1991, a raíz de las airadas protestas por las irregularidades en la celebración de las elecciones para gobernador, el Congreso local anuló los resultados y designó al saliente presidente municipal de León, Carlos Medina Plascencia,

gobernador interino. Este acuerdo provino directamente de la autoridad presidencial que aún mantenía el control político de la mayor parte de los ámbitos de gobierno en todo el país. En este sentido, este cambio político no fue distinto a otros ocurridos en el pasado. Dicho en otros términos, la dependencia de este sistema político local respecto del poder nacional se reiteró aún en la introducción de la alternancia política.

La llegada de Medina Plascencia a la gubernatura del estado introdujo de inmediato a las estructuras administrativas una visión de corte empresarial. Las elites políticas de derecha en Guanajuato contrastaban con las de otras entidades por el predominio casi total de los empresarios (Valencia, 1998), dejando en un lugar secundario a políticos profesionales y a otro tipo de líderes (intelectuales, miembros de la clase media, profesionistas independientes, etc.). Así, el proceso de modernización de la administración estatal se apoyó más en la aplicación de una filosofía política precedente y menos en cambios provenientes de la urbanización y la integración del país a la globalización. Lo anterior también explica por qué en Guanajuato el uso de valores empresariales y de técnicas gerenciales fue más intenso y generalizado.

La modernización de la administración pública estatal comprende, como en Baja California, dos períodos de gobierno: la gubernatura interina de Medina Plascencia (1991-1994) y el período de Vicente Fox Quezada (1995-2000). Las distinciones entre ambos períodos consisten esencialmente en que, en el primero, la necesidad de formular un modelo de gobernabilidad limitó la aplicación de proyectos de largo alcance; en tanto que en el segundo, la legitimidad obtenida en las elecciones de 1995 permitió desarrollar un programa de gobierno de largo alcance.

Siguiendo el esquema de análisis aplicado a otros estados, en Guanajuato la modernización de la administración pública estatal tomó forma en la totalidad de los ámbitos considerados. En primer lugar, la estructura de la administración pasó del modelo tradicional a uno de mayor diversificación; si bien los cambios fueron paulatinos entre la primera y la segunda administración. En contraste con otras entidades, en Guanajuato el predominio de las perspectivas empresariales llevó a que los ajustes en la denominación y en el número de unidades administrativas no siguiera los pasos usualmente utilizados. Como se describió al inicio de este capítulo, las reestructuraciones administrativas en México suelen llevarse a cabo

de arriba hacia abajo y siempre poniendo como eje central de las reformas a unidades al nivel político más alto; es decir, secretarías de gobierno.

En el caso de Guanajuato, los cambios introducidos en la administración estatal obviaron el patrón descrito y consistieron en que, para cada nueva función, se estableció un programa específico, sin que necesariamente se crease una secretaría para atenderlo. En los casos en los que la función en cuestión no tuviese un órgano para atenderla, la creación de nuevos órganos se ajustó a criterios *ad hoc* mediante los cuales se estableció la unidad al nivel más cercano al ámbito social o sectorial beneficiario. Así fue en los casos de la reforma municipal impulsada por Medina Plascencia y de la estrategia de desarrollo regional establecida por Fox (Cabrera Alcaraz, 1995).

Como diversos textos han demostrado (Rionda, 2000), en la conducción de la estrategia de modernización administrativa de los gobiernos de Guanajuato dos referentes conceptuales fueron particularmente influyentes. De un lado, el gobierno de Medina Plascencia adoptó como propia la doctrina de la subsidiariedad, según la cual se propuso establecer la operación de servicios y programas públicos en manos de las instancias locales más cercanas a la población beneficiaria, siempre y cuando esto fuese posible.

El origen concreto de la versión de subsidiariedad que este gobierno adoptó no provino de los diversos planteamientos que han tomado forma en el seno de la Unión Europea y de sus instituciones comunitarias (Breña, 2000); sino de los documentos y desarrollos doctrinarios que la así denominada “Doctrina Social de la Iglesia Católica” inspiró en instituciones privadas de investigación. En particular, pueden señalarse las varias publicaciones que la Unión Social de Empresarios Mexicanos (USEM) generó durante los años ochenta y noventa. Por otro lado, en el gobierno de Fox el uso de los modelos de planeación estratégica y de calidad total, de inspiración empresarial, dominó el rediseño del aparato público.

En este caso, deben destacarse los desarrollos conceptuales impulsados por funcionarios locales como Ramón Muñoz (1999) y Carlos Flores Alcocer desde el Centro de Estudios Estratégicos, unidad de asesoría especializada creada por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey en su campus de la ciudad de León, por petición expresa

del gobierno estatal. Las obras que pueden citarse como más influyentes son las de Koheler y Pankowski (1999) y de Kottler (1998).

En segundo lugar, y por lo que se refiere a la introducción de nuevos esquemas de gestión, en Guanajuato tuvieron lugar las transformaciones de carácter más profundo, al adoptarse un modelo totalmente distinto al que venía operando hasta 1991. Uno de los factores que apoyó este cambio fue el escaso desarrollo administrativo que los gobiernos de esta entidad mostraron hasta ese momento. De acuerdo con algunas opiniones vertidas¹⁵, hasta 1991 la práctica totalidad de las funciones gubernamentales estuvieron a cargo de las dependencias federales. Esto también explica por qué los gobiernos posteriores a esa fecha integraron a sus aparatos administrativos recién creados a un número importante de funcionarios federales que trabajaron en el estado.

El nuevo modelo de gestión hizo a un lado las definiciones tradicionales de objetivos públicos, referidos principalmente a situaciones de carácter general, y se centró en la determinación de ámbitos precisos y de metas cuantificables. Estos ámbitos fueron principalmente tres (Muñoz, 1999):

- 1.- Incremento de cobertura y calidad de los servicios.
- 2.- Incremento de la inversión para el desarrollo social.
- 3.- Generación de oportunidades de inclusión al desarrollo.

Sin duda una de las mejores maneras de colaborar para elevar la calidad de vida de los guanajuatenses, es generando propuestas de oportunidades de inclusión al desarrollo, mediante la potenciación de recursos (materiales, humanos, financieros y técnicos); el establecimiento de mecanismos para lograr sinergia y la vinculación institucional; el fomento a la creación de organismos que apoyen diversos mecanismos de inclusión y el apoyo a la instrumentación de programas de desarrollo integral para población excluida.

En cuanto a la determinación de metas, el nuevo modelo de gestión abandonó la práctica de establecerlas a partir de ejercicios de carácter estadístico. Esto es, tradicionalmente las dependencias públicas recopilaban información de carácter histórico, de las que luego establecían patrones o tendencias. Si las tendencias eran de carácter positivo, las dependencias

¹⁵.- Corresponden a las opiniones de funcionarios del gobierno estatal de Guanajuato entrevistados.

simplemente proyectaban el resultado histórico y eso constituía su meta de trabajo. Si las tendencias eran negativas, las dependencias definían su meta a través de la identificación de un punto de quiebre o corte que alteraría la tendencia histórica. En los gobiernos de Guanajuato el uso de estadísticas abundantes fue sustituido por técnicas de planeación estratégica y planeación participativa; mediante las cuales se identificaban áreas concretas de actuación a las que se incorporaba información a través de la creación de proyectos. Luego los proyectos eran presentados a grupos sociales y a cuerpos de expertos para que éstos definieran cualitativa y cuantitativamente los objetivos y las metas que deberían alcanzarse en cada uno. De esta forma, los gobiernos estatales pretendieron también involucrar a los actores sociales en la aportación de recursos y en la gestión cotidiana de los programas y proyectos.

Estas innovaciones se reflejaron principalmente en los sectores de bienestar social y en las actuaciones públicas en materia de equilibrio territorial. Debe destacarse, además, la relativa “coincidencia” que pareció presentarse entre este nuevo modelo de gestión y las pautas que por entonces aplicaba el gobierno federal mexicano en la gestión de sus programas. Como se discutió en el capítulo anterior, durante los gobiernos de Salinas de Gortari y de Ernesto Zedillo las dependencias federales desarrollaron esquemas de modernización en los que la idea de descentralizar funciones y recursos ocupó un lugar central, aunque esto implicase aceptar los riesgos que las bajas capacidades estatales y municipales ofrecían.

En el caso de Guanajuato, tales riesgos se vieron reducidos a escalas muy pequeñas y, contrario a lo esperado por las dependencias federales, las respuestas organizativas estatales a los planteamientos de programas como PRONASOL, PROGRESA y PROCAMPO, así como a la descentralización del gasto a través del ramo 33, fueron inmediatas y muy favorables. En todos los casos, en períodos menores a un año las dependencias estatales fueron capaces de integrar a la mayoría de sus proyectos y programas las normas y criterios de asignación, control y evaluación señalados y exigidos por las dependencias federales.

Por último, en el campo del uso de tecnologías administrativas no tradicionales, y como ya se ha discutido en este apartado, Guanajuato constituye una de las experiencias más avanzadas. Los puntos centrales que se pueden destacar de su desarrollo son: a) el uso extensivo de técnicas de carácter estratégico en áreas como la planeación financiera, diseño y

prestación de servicios, relocalización de infraestructuras y capacitación de funcionarios estatales y municipales; y b) la utilización de esquemas de cooperación y alianzas con organismos privados y sociales para la realización de actividades de planeación, ejecución y supervisión de obras y servicios. Si bien en algunos casos tales organismos fueron creados por interés directo del gobierno estatal, como en el caso del Centro de Estudios Estratégicos ya referido, esto no limita el impacto que efectivamente tuvieron los esquemas de colaboración en el funcionamiento habitual de este gobierno.

4) Jalisco: cambio administrativo y modernización democrática

Jalisco es una de las tres entidades de México que concentra la mayor parte de la riqueza, la población y la producción industrial. En Jalisco se ubica Guadalajara y su zona metropolitana, la segunda más densamente poblada del país. Guadalajara es también uno de los tres polos regionales más importantes, los otros dos son Monterrey y la Ciudad de México (véase mapa regional al inicio de este capítulo).

Cuadro 12. Jalisco: estructura urbana y desarrollo económico				
Extensión territorial	80,137	km2		
Ciudades principales	Guadalajara (Zona Metropolitana), Puerto Vallarta			
Número de municipios	124			
	1980	1990	2000	2010
Población total	4,371,998	5,302,689	6,322,002	7,350,682
Producto Interno Bruto*	n.d.	\$ 25,271,951.67	\$23,506,323.79	\$783,944,835**

* (Miles de dólares US)

**pesos

Fuente: INEGI, Censos Generales de Población y Vivienda 1990 y 2000; CONAPO, Datos de población 2001. INEGI, Censos Económicos 1993, 1998 y 2000. INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

En la evolución político-administrativa de Jalisco concurren factores de diferente naturaleza y temporalidad. Por su importancia económica y demográfica, la administración pública de Jalisco fue parte de los esfuerzos de modernización impulsados por el gobierno federal desde los años setenta (Almada, 1983). Esto le permitió contar desde entonces con una estructura diversificada y compleja. Así también, el peso político de la entidad en la conformación del modelo nacional de gobernabilidad permitió la participación continua de políticos locales en instancias federales de gobierno¹⁶. Sin embargo, tal relevancia económica y política se

¹⁶.- La mayoría de los gobernadores de Jalisco hasta antes de 1995 obtenían el cargo después de haber desempeñado alguna responsabilidad a nivel federal.

conjugaría con factores de índole geográfica para provocar que en Jalisco se concentraran también algunos de los problemas más graves de gobernabilidad.

Su ubicación como el centro regional para las zonas agrícolas más productivas del centro del país y para la región Noroeste, que es también la vinculada al Pacífico Norte, hicieron que las redes dedicadas al narcotráfico y al contrabando adoptaran a Guadalajara como su centro principal de operaciones. La magnitud de los recursos controlados por las redes de narcotráfico y contrabando, aunado a la falta de democracia, favorecieron la corrupción al interior de la mayoría de las instituciones gubernamentales. “La política en Jalisco ha sido, en alto grado, un asunto de familias; pero Cosío llevó al extremo el nepotismo y reforzó, a destiempo, los rasgos más acusados del patrimonialismo a la mexicana. Estas características del gobierno de Cosío impidieron que el aparato gubernamental se ajustara a las exigencias provenientes de dos campos: la legitimidad política y la eficacia administrativa” (Cortés, 2000, p. 84).

Durante la mayor parte de los años ochenta, Jalisco y su ciudad capital eran conocidas como la región “narco” de México. Los fenómenos fueron de tal dimensión que alcanzaron incluso relevancia internacional, como en el caso del conflicto con Estados Unidos a raíz del asesinato de un agente de la DEA (Drug Enforcement Agency), presuntamente a manos de narcotraficantes y con el contubernio de autoridades policiacas mexicanas. Otro hecho de gran impacto y relevancia fue el asesinato de un cardenal y obispo de Guadalajara, supuestamente como resultado del enfrentamiento entre dos bandas de narcotraficantes. Hechos como éstos motivaron una mayor presión política del gobierno federal hacia la administración estatal jalisciense para llevar a cabo programas y políticas de combate de las redes de narcotráfico y contrabando.

En otro sentido, los cambios producidos por la urbanización y el desarrollo económico impulsaron la formación de una cultura política entre la población, distinta a la que las elites gubernamentales tenían (Cortés y Valdéz, 1998). La larga presencia y tradición de la Iglesia Católica y de los grupos de derecha en esta entidad sirvió como soporte a las nuevas expresiones sociales que buscaban cambios en el sistema político local, en términos de una mayor democracia para la atención de las demandas locales, por encima de las prioridades que el gobierno federal impulsaba a través de la clase política tradicional.

El inicio de una nueva fase de gobernabilidad local, caracterizada por procesos electorales democráticos y por una nueva estrategia de modernización administrativa, tuvo lugar en 1995 con el triunfo en las elecciones de gobernador del Partido Acción Nacional. En alguna medida, y en contraste con otras entidades, en Jalisco la transición tuvo un carácter abrupto. Si bien no era la primera elección en la que un partido de oposición lograba el triunfo (el candidato ganador del PAN había sido alcalde de Ciudad Guzmán en los años precedentes), la contundencia del resultado implicó un desplazamiento casi total del Partido Revolucionario Institucional y de la clase política tradicional (Gallardo, 1998; Ramírez Sáiz, 1998). El nuevo gobierno, encabezado por Alberto Cárdenas Jiménez, estaba compuesto por líderes políticos y sociales con nula experiencia en asuntos gubernamentales.

El hecho de que el cambio democrático y la puesta en marcha de una nueva estrategia de modernización administrativa ocurrieran simultáneamente dio características especiales a la evolución de la administración pública estatal de Jalisco. Los rasgos más significativos fueron, sin duda, el conflicto y la adaptación. El conflicto tomó como escenarios principales la relación entre el gobierno estatal y el Partido Acción Nacional; las relaciones entre el gobierno estatal y los medios de comunicación y, finalmente el papel de las organizaciones sociales en la estrategia del gobierno estatal (Gallardo, 1998).

Ante la ausencia de experiencias anteriores de gobierno, tanto el PAN como estructura de representación, como los diferentes grupos políticos que lo integran debieron ajustar sus respectivos intereses y buscar un equilibrio que permitiera, al mismo tiempo, aprovechar las oportunidades que ofrecía haber alcanzado el gobierno estatal y distribuir recursos y tareas. En otros estados, concretamente en Baja California y Chihuahua, el PAN y los grupos sociales que lo apoyan pudieron consolidar sus procesos y equilibrios internos a lo largo de períodos más amplios, sustentados en experiencias de gobierno municipal que por sus dimensiones políticas y económicas involucraban riesgos menores y mayores oportunidades de negociación. En ninguno de estos casos, la obtención de nuevas posiciones de gobierno antecedió a la conformación y consolidación de grupos políticos. Incluso, puede suponerse que tal consolidación fue un factor que les permitió avanzar de los gobiernos municipales hacia los gobiernos estatales. En Jalisco, como se ha dicho, esto no sucedió.

Como resultado de la situación antes descrita, la estrategia de conducción gubernamental y de modernización seguida por la administración estatal debió incluir continuos ajustes y adaptaciones, a fin de evitar su parálisis o cancelación como resultado de conflictos y tensiones. En este punto, es necesario destacar las adecuaciones a la estructura y a las principales políticas de la administración estatal. La evolución de esta administración se puede dividir en dos períodos, separados como en otros casos por la realización de elecciones intermedias.

El primer período comprende el inicio del gobierno y la puesta en marcha de los principales programas. En respuesta clara al sentido del resultado de las elecciones de 1995, el gobierno estatal presentó su Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001 en el que se ofrecía una definición estrictamente local de los problemas que mayormente afectaban al estado: decaimiento económico, combate a la pobreza, promoción de la infraestructura, finanzas públicas saneadas, desarrollo regional y mejora de la competitividad (Gallardo, 1998, Ramírez Sáiz, 1998). La estructura del gobierno estatal fue modificada para atender estas prioridades. Así tomaron un papel central las secretarías de Promoción Económica, Turismo, Desarrollo Rural, Desarrollo Urbano, y Finanzas. Con el mismo sentido, el gobierno estatal anunció un programa de desarrollo regional denominado “Nueva Regionalización” que permitiría romper con el elevado centralismo de Guadalajara y apoyaría la creación de oportunidades de empleo y bienestar en otros puntos del territorio.

En el desarrollo de las actividades contempladas por ambos documentos, los nuevos funcionarios estatales establecieron pautas distintas en materia de gestión pública. Como en otros casos, una parte importante de los funcionarios provinieron del sector empresarial vinculado al PAN. Estos empresarios trajeron consigo el uso de técnicas de planeación estratégica y de administración de recursos hasta entonces no conocidas en los sectores gubernamentales de Jalisco. De igual forma, adoptaron y aplicaron códigos valorativos distintos a los que previamente dominaban la actuación de funcionarios y dependencias. En este punto, Jalisco estableció un referente ético que lo distingue de otras entidades. Como ha señalado Juan Manuel Ramírez, “tres son, por lo menos, los rasgos de la gobernabilidad de los ayuntamientos panistas del AMG [Área Metropolitana de Guadalajara] que no corresponden a una conducción democrática. Estos son la concepción empresarial de la

política, las posiciones moralizantes y los escasos márgenes otorgados a las organizaciones independientes” (Ramírez Sáiz, 1998, p. 276)

El segundo período de cambio transcurre a lo largo de los últimos tres años del período de gobierno. En este período, la consolidación del proceso político y la realización de reformas legales de carácter institucional que limitaron el poder del gobernador, ampliaron las facultades del Congreso Local y dotaron de mayor independencia al Poder Judicial redujeron, aunque no eliminaron los rasgos de conflictividad y la necesidad de adaptaciones, permitieron que el aparato administrativo estatal se consolidara a favor de un modelo de gestión sustentado en la oferta de rendimientos a la población. Estos rendimientos se traducirían en resultados nuevamente favorables al Partido Acción Nacional en las siguientes elecciones de gobernador del año 2001.

Entre los aspectos más significativos del modelo administrativo jalisciense destacan los siguientes. En primer lugar, se ha revertido totalmente la dependencia del sistema político local respecto del nacional. Para algunos, incluso, la política nacional es beneficiaria de los logros alcanzados en Jalisco. En segundo lugar, esta administración estatal ha desarrollado prácticas de gestión con un alto contenido de participación privada y social. Esto es particularmente el caso en sectores como la promoción de la inversión privada, la construcción de infraestructura, la oferta de servicios públicos y de bienestar social y la atracción de inversión extranjera (Gallardo, 1998). Finalmente, como ha señalado Marco A. Cortés (1998), la conducción política estatal se ha configurado a partir de la identificación correcta de agendas y temas:

Varios logros en el campo de la agenda democrática abonan a favor de la indiscutible popularidad de Acción Nacional. La política en Jalisco se ha oxigenado y se están estableciendo reglas que propician un juego más abierto y, luego de algunas dificultades iniciales, incluyente [...].

En lo general, no se pueden negar los indudables avances que se han dado en la descentralización de la vida política el estado, tanto en el plano de las relaciones entre el estado y la federación, como entre los municipios y el gobierno del estado. Igualmente, las relaciones entre los tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, han tomado derroteros que apuntan hacia una vida republicana más genuina, sobre todo en el presente. [...] Se percibe, finalmente, un estilo de gobernar más fresco y el gobierno es hoy infinitamente más permeable a la vigilancia pública y al escrutinio de la sociedad (Cortés, 2000, p. 86-87).

5) Estado de México: modernización administrativa sin alternancia política

Resulta fundamental establecer claramente que, si bien en el caso de México se ha dado una coincidencia histórica entre los procesos de modernización de las administraciones subnacionales y la creación y consolidación de un sistema democrático, ambos fenómenos no están vinculados entre sí de una forma causal estricta. Por el contrario, existe evidencia para afirmar que los procesos de modernización a nivel subnacional precedieron a los esfuerzos de democratización e, incluso, promovieron formas de legitimación no necesariamente vinculadas a una mayor participación política o a una mayor responsabilidad pública hacia la población. Como se analizó en el capítulo VI, lo que parece dominar las estrategias de legitimación a nivel subnacional a partir de los años ochenta es el interés por pasar de modernizaciones impulsadas por una idea de legitimidad institucional, a otras en las que la posibilidad de ofrecer rendimientos a la población constituya el centro mismo de la actuación pública.

El estado de México es un caso que muestra claramente el contraste entre las modernizaciones tradicionales, guiadas por la legitimidad institucional, y las modernizaciones de nuevo cuño ejemplificadas en los casos de Baja California, Chihuahua, Guanajuato y Jalisco. Esta entidad conformó, junto con Nuevo León y Jalisco, el núcleo de administraciones estatales involucradas en procesos de modernización desde los años setenta (Almada, 1983).

El impulso a estas modernizaciones provino de los esfuerzos llevados a cabo por los sucesivos gobiernos federales y que, como se argumentó antes, se centraron en mejorar el funcionamiento general de los aparatos públicos. Las modernizaciones estatales se insertaron en la lógica general de cambio administrativo a partir de la necesidad, aparente o real, de que los sistemas de política pública de todo el país tuviesen elementos mínimos de articulación que soportasen un funcionamiento homogéneo. Este tipo de argumentaciones se puede encontrar también en otras estrategias de cambio administrativo que tuvieron lugar en el mismo período, tales como “Federalismo Fiscal”, “Fortalecimiento del Federalismo”, y “Descentralización de la Vida Nacional”(Martínez Cabaña, 1986, Almada, 1983).

La historia de las modernizaciones administrativas en el estado de México se inicia en los años setenta, a partir del impulso dado por el gobierno federal para apoyar la incorporación de las administraciones estatales a la reforma administrativa que éste llevaba a cabo. Diversos factores contribuyeron a la rápida y permanente vinculación del estado de México a esta tendencia. Entre los más relevantes destacan, por un lado, el hecho de que una parte importante de los políticos y funcionarios que al nivel federal impulsaron la reforma provenían o tenían vínculos con la clase política mexiquense. Varios de estos políticos y funcionarios ocuparían puestos claves en la Administración Federal y en el gobierno del estado de México (Barrera y Zapata, 1989).

Basten como ejemplos Alfredo del Mazo González, gobernador del estado y posteriormente Secretario federal de Energía, Minas e Industria Paraestatal; Ignacio Pichardo Pagaza, Presidente del INAP, Secretario de la Contraloría General de la Federación y Gobernador del estado; Emilio Chuayfett, Secretario estatal de Educación, Secretario federal de Gobernación, Director General del Instituto Federal Electoral y Gobernador del estado. Por otro lado, la proximidad geográfica del estado de México al Distrito Federal, sede del Gobierno Federal, ha favorecido tradicionalmente el intercambio de información entre funcionarios y dependencias. Finalmente, el estado de México reúne las condiciones de urbanización e industrialización consideradas en este trabajo, variables que influyen positivamente en la ejecución de procesos de modernización.

Cuadro 13. Estado de México: estructura urbana y desarrollo económico				
Extensión territorial	21,461	km2		
Ciudades principales	Toluca, Zona Conurbada (DF)			
Número de municipios	124			
	1980	1990	2000	2010
Población total	7,564,335	9,815,795	13,096,680	15,175,862
Producto Interno Bruto*	n.d.	\$ 39,831,304.67	\$38,388,294.21	\$1,176, 329, 454**

* (Miles de dólares US)

**pesos

Fuente: INEGI, Censos Generales de Población y Vivienda 1990 y 2000; CONAPO, Datos de población 2001. INEGI. Censos Económicos 1993, 1998 y 2000. INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

El proceso de modernización de las administraciones estatales en el estado de México se puede resumir en tres elementos principales. Primero, en clara consonancia con las modernizaciones a nivel federal, en el estado de México el eje central de los ajustes fueron la estructura de la administración y sus instrumentos normativos. De hecho, ambos elementos

han estado fuertemente vinculados, siendo la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal el punto de partida de toda reforma o modernización (Barrera y Zapata, 1989). Las continuas modificaciones a este ordenamiento han substanciado las sucesivas reformas.

Segundo, la administración del estado de México ha seguido con la mayor fidelidad posible los cambios habidos en las administraciones federales. Aunque no se trata de un proceso de imitación pura, ya que existe evidencia respecto a que una parte de las reformas estuvo sustentada en la detección de necesidades propias, no puede dejar de destacarse la enorme similitud que ha existido en las denominaciones de organismos, en la estructura de programas y en las tecnologías de gestión de ambos. Tercero, en estrecha relación con lo antes dicho, la historia administrativa del estado de México bien se puede caracterizar como la de una comunidad política gobernada a partir de criterios de legitimidad institucional.

El Estado de México como entidad federativa puede ser concebido desde varias perspectivas. Desde el punto de vista del federalismo mexicano, constituye uno de los treinta y un estados que de manera libre y soberana han decidido integrarse a través de un pacto federal. Geográficamente, es una instancia de división territorial. En términos políticos, es un espacio de gobierno, un integrante del gobierno nacional que posee facultades, competencias y atribuciones para ejercer el poder público dentro de un ámbito territorial determinado. [...] Histórica y sociológicamente, constituye el producto de un proceso de integración de valores particulares, aunque también de desmembración territorial, unido por lazos de tradición histórica entre los que cabe destacar su cultura e integración política, económica y social (Mena Vargas, 1989, p. 21-22).

En lo que respecta a la estructura administrativa centralizada, su evolución queda circunscrita en la gradual interrelación de nuevas atribuciones, transferencias, y reasignación o supresión de las mismas; esto frente a las respuestas propias que coyunturalmente el estado debería de dar a las necesidades de una sociedad en constante expansión. Aunado a ello, el posterior surgimiento y crecimiento del sector paraestatal, reflejado en la adopción por parte del Estado de un rol de rectoría económica de la sociedad. El estado intervendría ya no sólo indirectamente –creando las condiciones necesarias para la reproducción de capital–, sino que, asimismo, lo llevaría a cabo de manera directa.

Una característica singular de este sistema administrativo estatal es su larga trayectoria de modernizaciones, lo cual la distingue del resto de los gobiernos subnacionales de México.

Dos períodos conforman la evolución administrativa del estado de México. El primer período comprende los gobiernos que van de 1975 a 1987. En este período, a la par de la integración de la economía del estado al aparato industrial asentado en la Ciudad de México, las administraciones públicas experimentaron cambios a raíz de las demandas que la creciente urbanización les planteó. Contando con el impulso de la reforma administrativa federal, la administración estatal amplió substancialmente su estructura administrativa a fin de poder atender la diversidad de retos que su sociedad y su economía plantearon.

En este período se configura una administración de tipo dual, poco frecuente en el resto del país. Tal dualidad consistió en que dentro de un solo aparato público debían integrarse funciones y capacidades en cierta forma paradójicos o contradictorios entre sí. Esto es, que al tiempo que la administración estatal debía adaptarse para ofrecer políticas y programas dirigidos a atender fenómenos de urbanización e industrialización avanzados, cuyas demandas en términos de infraestructura y servicios requerían capacidades y recursos técnicos de nuevo cuño; no podía dejar de atender los problemas económicos y sociales que resultaban de las también importantes actividades agropecuarias y de la proporción de población que habitaba en zonas rurales. El saldo más importante de este período es, como se ha dicho, la conformación de una estructura administrativa diversificada.

El segundo período comprende los gobiernos que van de 1987 a 2005. La característica más destacada de este período es la fuerte integración que se da entre los procesos políticos y administrativos del gobierno federal con los del gobierno estatal, por las múltiples y continuas interacciones e intercambios que se daban entre uno y otro. Más que tratarse de un intercambio continuo de funcionarios e ideas, el enorme peso económico que el aparato industrial del estado de México adquirió a nivel nacional, aparejado al agudizamiento de los problemas metropolitanos de la Ciudad de México (Garza, 1987), propiciaron que la administración estatal mexiquense se convirtiera en el principal campo de experimentación e innovación de soluciones de política pública construidas desde el gobierno federal¹⁷. En algunos casos, el relativo éxito en las innovaciones llevaba a que los funcionarios de un nivel fuesen “promovidos” al otro a fin de trasladar los efectos positivos logrados. Esto último traería como consecuencia principal el deterioro paulatino de la consistencia del proceso

¹⁷.- Son de destacarse los programas desarrollados en materia de transporte metropolitano, en uso y tratamiento de aguas, en distribución de beneficios sociales y en redimensionamiento de empresas paraestatales (Sobrinó, 2003).

estatal de modernización. Los referidos cambios de funcionarios, aunque pretendían ampliar los beneficios de reformas específicas, desarticularon la lógica generacional que por varias décadas había caracterizado el trabajo político y administrativo de las camarillas y grupos estatales (Hernández, 1998).

La muestra más evidente de esto lo constituyen las rupturas y discontinuidades que resultaron del cambio de gobernadores. En por lo menos dos ocasiones, el gobernador que había sido electo mediante los procedimientos regulares fue reemplazado por un gobernador interino o sustituto. Los gobernadores electos se trasladaban al ámbito federal a cumplir “un encargo superior”. Los gobernadores sustitutos, si bien miembros de la clase política local, carecían de la legitimidad y del tiempo necesarios para, o bien continuar el proceso implantado por su antecesor, o tratar de establecer una nueva estrategia. Esto sin mencionar los traslapes y conflictos que derivaban de la acción simultánea de varios grupos políticos y varias generaciones en el mismo período de gobierno. A final de cuentas, entre diversos analistas parece existir consenso respecto a la idea de que el estado de México “sacrificó” una parte importante de su personal político a favor del gobierno federal, y que esto limitó la continuación de su propio proceso de desarrollo¹⁸.

La larga tradición de modernizaciones antes descrita contrasta, sin embargo, con el escaso desarrollo democrático del sistema político mexiquense que, aún hoy en día, muestra características autoritarias y de corte corporativo. Si bien en una parte de sus municipios han tenido lugar procesos de cambio político que han dado como resultado un juego democrático más amplio, en términos generales el sistema político mexiquense sigue dominado por prácticas autoritarias y por el predominio excesivo del poder ejecutivo. Debe destacarse que los municipios que han alcanzado formas democráticas son también los municipios más afectados por la urbanización, los cambios en el patrón productivo de la entidad y por la influencia de la Ciudad de México entendida como una zona metropolitana de carácter global.

De todo lo anterior resulta una situación en la que la administración pública estatal mexiquense mantiene su estatus como uno de los sistemas subnacionales más modernos, aunque careciendo de los avances democráticos que en otras partes del país ya han tenido lugar.

¹⁸. - Entrevistas con funcionarios del gobierno estatal.

B. La adopción del SED y el PbR entre los gobiernos subnacionales de México¹⁹

Los primeros esfuerzos para implantar el PbR-SED en los estados y en el Distrito Federal se produjeron a inicios de 2009. En marzo de ese año, la SHCP emprendió diversas acciones de capacitación cuyo fin fue dar la orientación necesaria sobre los pasos a seguir para lograr este propósito. En esencia, dicha implantación reside en la réplica de la estrategia federal acompañada de los ajustes necesarios en consideración de las características propias de las administraciones estatales (Caso, 2011).

Diversos factores justifican su adopción por parte de los estados. En primer término, representa la posibilidad de establecer la Gestión para Resultados (GpR) con la idea de incrementar capacidad institucional para que los resultados de la gestión pública logren los objetivos consignados en el proceso de planeación estatal, mediante las políticas y los programas establecidos en los planes estatales de desarrollo. Para ello, se requieren insumos básicos de información del desempeño para medir resultados y mejorar la eficiencia y la efectividad de los programas. Ésta es una acción inaplazable debido a la creciente importancia, a la dinámica y a la complejidad creciente de las economías de los estados en la geografía económica del país.

En segundo término, durante la discusión y aprobación de la Reforma Integral de la Hacienda Pública, se propuso establecer una estructura institucional para fomentar el gasto público orientado a resultados, haciéndolo más eficiente y transparente en los tres órdenes de gobierno. En particular, la reforma al artículo 134 de la Constitución Política estableció que los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. La reforma constitucional también incorpora la evaluación de los principales programas por instancias técnicas que los tres órdenes de gobierno deben establecer. En consonancia con estas reformas legales. Diversos estados han modificado su aparato legislativo a fin de transitar hacia el concepto de “presupuestos de

¹⁹ .- Esta parte del trabajo se debe, en gran medida, a los diálogos y al intercambio de información con Agustín Caso, funcionario hacendario responsable de la implementación del SED, en ocasión del trabajo conjunto que llevaron a cabo cuando el autor fungió como el primer titular de la Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño gubernamental del Gobierno Federal de México. El autor agradece a A. Caso sus opiniones, así como la autorización para utilizar la información de la encuesta aplicada a los gobiernos estatales.

desempeño informados”.

En tercer término, debe de tenerse en cuenta la creciente importancia del gasto federalizado, cuya evolución ha sido ascendente desde 1997, acelerándose significativamente de 2007 a 2011. De conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y su Reglamento, el gasto federalizado se integra por las participaciones en Ingresos Federales (Ramo 28), aportaciones federales a entidades federativas y municipios (Ramo 33), recursos derivados de ingresos excedentes (que, en su caso, existan), subsidios orientados al desarrollo regional, como los Fondos Metropolitano y Regional, recursos para apoyar las tareas de fiscalización que llevan a cabo los órganos técnicos de fiscalización de los congresos locales y subsidios para fortalecer las acciones de seguridad pública de los municipios.

Es tal la complejidad actual del gasto federalizado, que sólo mediante un proceso ordenado de seguimiento y evaluación es factible conocer los resultados obtenidos en su aplicación. Buena parte de las responsabilidades de la ejecución del gasto público están ahora a cargo de estados y municipios. Huelga decir que, además de los recursos de procedencia fiscal, los estados y el Distrito Federal obtienen recursos crediticios de corto y mediano plazos los cuales se suman a la masa de ingresos disponibles que tienen como destino principal diversos programas y proyectos de infraestructura. Éstos deben formar también parte de la evaluación del desempeño estatal o municipal.

De conformidad con las reformas constitucionales y legales, en un principio se definieron cinco áreas de acción necesarias para implantar la GpR en los órdenes de gobierno estatal y municipal: i) Marco jurídico e institucional; ii) Planeación estratégica; iii) Programación y presupuesto; iv) Seguimiento y evaluación; y v) Contabilidad, rendición de cuentas y transparencia. Para cada uno de estos grandes temas, se establecieron las acciones específicas que idealmente se debían dar para lograrlo. A continuación se les presenta:

i) Marco jurídico e institucional.- definir el marco jurídico que regula el PbR y el SED. Determinar las instituciones y su competencia (responsabilidades y funciones), en diferentes ámbitos: globalizador, sectorial y temático-específico.

ii) Planeación estratégica.- Definir los programas que se incluirán en el presupuesto y

alinear los objetivos de los planes estatales de desarrollo con el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Determinar los resultados esperados de los programas y de los recursos presupuestarios asignados para su ejecución. Definir las unidades administrativas que participarán en la operación de los programas. Elaborar la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de cada programa (en los que sea pertinente contar con la matriz) y definir los indicadores de desempeño, considerando las disposiciones de armonización en la materia.

iii) Programación y presupuesto.- Construir la estructura programática, con base en la definición de los programas y considerando las disposiciones de armonización en la materia. Establecer los indicadores de desempeño y metas de los programas incluidos en el presupuesto. Asignar los recursos considerando los objetivos y resultados a lograr, así como la información del desempeño.

iv) Seguimiento y evaluación.- Dar seguimiento al ejercicio presupuestario, considerando las disposiciones de armonización en la materia. Monitorear la ejecución de los programas a través del análisis del cumplimiento de las metas de los indicadores de desempeño definidos en la matriz correspondiente. Establecer los mecanismos para la instrumentación de las mejoras derivadas del seguimiento y de la evaluación, para que sus resultados apoyen la mejora continua del diseño y gestión de las políticas, programas y del desempeño institucional.

v) Contabilidad, rendición de cuentas y transparencia.- Registro contable de la información financiera y de los indicadores de desempeño contenidos en la matriz de los programas, considerando las disposiciones de armonización en cada materia. Mejorar la rendición de cuentas y la transparencia al Poder Legislativo, la sociedad, los ciudadanos y los contribuyentes.

La mayoría de los estados que han implantado el PbR-SED han seguido en general las pautas establecidas en el orden federal, aún cuando en la práctica es posible encontrar variaciones significativas, sobre todo en lo que respecta a la planeación estratégica y a la programación y el presupuesto. En el caso del registro contable de la información financiera, la situación ha sido más homogénea debido, sobre todo, al desarrollo del proyecto de Armonización Contable previsto en la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), en vigor desde enero de 2009. Es de esperarse que las normas emitidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) y publicadas en el D.O.F. en julio de 2011 contribuyan directamente a que el PbR-SED tenga una estructura más homogénea. En este proceso, destacan los lineamientos de Clasificación Administrativa y Clasificación Económica de los Ingresos, de los Gastos y del Financiamiento de los Entes Públicos.

En el caso de la rendición de cuentas y transparencia la situación es diferente, existiendo una gran disparidad en los esfuerzos realizados por los estados y, como se podrá apreciar más adelante, no sólo se trata del componente más rezagado en la implantación de la GpR sino que además es el que registra mayores diferencias y calidades, ya que un buen número de estados evidencian opacidad en el manejo de la información.

Con el propósito de conocer el estado en el que se encuentra el avance de PbR-SED en los 31 estados y en el Distrito Federal, la Subsecretaría de Egresos a través de su área de evaluación del desempeño del gasto, diseñó un cuestionario para ser aplicado por un consultor independiente en todo el país a fin de obtener una idea precisa de los esfuerzos empeñados al respecto. Dicho cuestionario se ajusta al modelo del PRODEV del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y consta de más de 200 preguntas agrupadas en nueve rubros los cuales son: Reformas Jurídicas, Planeación Estratégica, Programación, Presupuesto basado en Resultados Seguimiento y Monitoreo, Evaluación, Rendición de cuentas, Gestión Institucional, Ejercicio y Control. Este diagnóstico sirvió, entre otras cosas, para determinar áreas de oportunidad (SHCP y BID, 2010).

En una segunda etapa, se llevó a cabo el trabajo de campo, en donde a través de visitas a los 31 estados y al Distrito Federal, se aplicó el cuestionario. La tercera etapa consistió en el procesamiento de la información obtenida en el levantamiento para su análisis y posterior determinación del grado de avance en la implementación del PbR/SED en el plano territorial. Una vez aplicados los cuestionarios, se seleccionaron aquellas preguntas que aportaban mayor información sobre el grado de avance en las entidades. Los reactivos seleccionados se agruparon en tres componentes fundamentales: *Presupuesto Basado en Resultados*, *Sistema de Evaluación al Desempeño y Transparencia*. Para determinar el grado de avance en cada uno de los tres componentes, se asignó una ponderación a cada uno de los elementos integrantes.

Como resultado, se obtuvo un diagnóstico sobre el grado de avance en la implementación del PbR/SED en los estados y el Distrito Federal, el cual contiene una descripción general y analítica, cuantitativa y cualitativa. En el análisis se puede apreciar el grado de avance en cada una de las entidades en función de la instrumentación de los

requisitos considerados como trascendentales para materializar la implementación del Modelo de GpR. Para determinar el grado de avance general de los estados y el Distrito Federal en la implantación del PbR/SED, se estableció un promedio ponderado para cada uno de los tres componentes principales de la estrategia de la Gestión para Resultados. En esta ponderación, se les dio un mayor peso al PbR y a SED y una menor ponderación a Transparencia. Cada componente se desagregó a su vez en factores y a éstos se les asignaron a su vez ponderaciones, de acuerdo a su importancia:

CUADRO 14. PONDERACIÓN DE VARIABLES ENCUESTA SHCP-BID

<i>Descripción de la variable</i>	<i>Ponderación</i>
<i>Presupuesto basado en resultado</i>	<i>100%</i>
- Marco Jurídico	10%
- Planeación	20%
- Gestión Presupuestaria	20%
- Ejercicio y Control	20%
- Monitoreo	30%
<i>Sistema de evaluación al desempeño</i>	<i>100%</i>
- Marco Jurídico	10%
- Sistema de indicadores con base en marco lógico	40%
- Utilización de los resultados de la evaluación	50%
<i>Transparencia</i>	<i>100%</i>
- Ley de transparencia	10%
- Publicación de informes	90%

Fuente: SHCP-BID, Suasor Consultores, 2010.

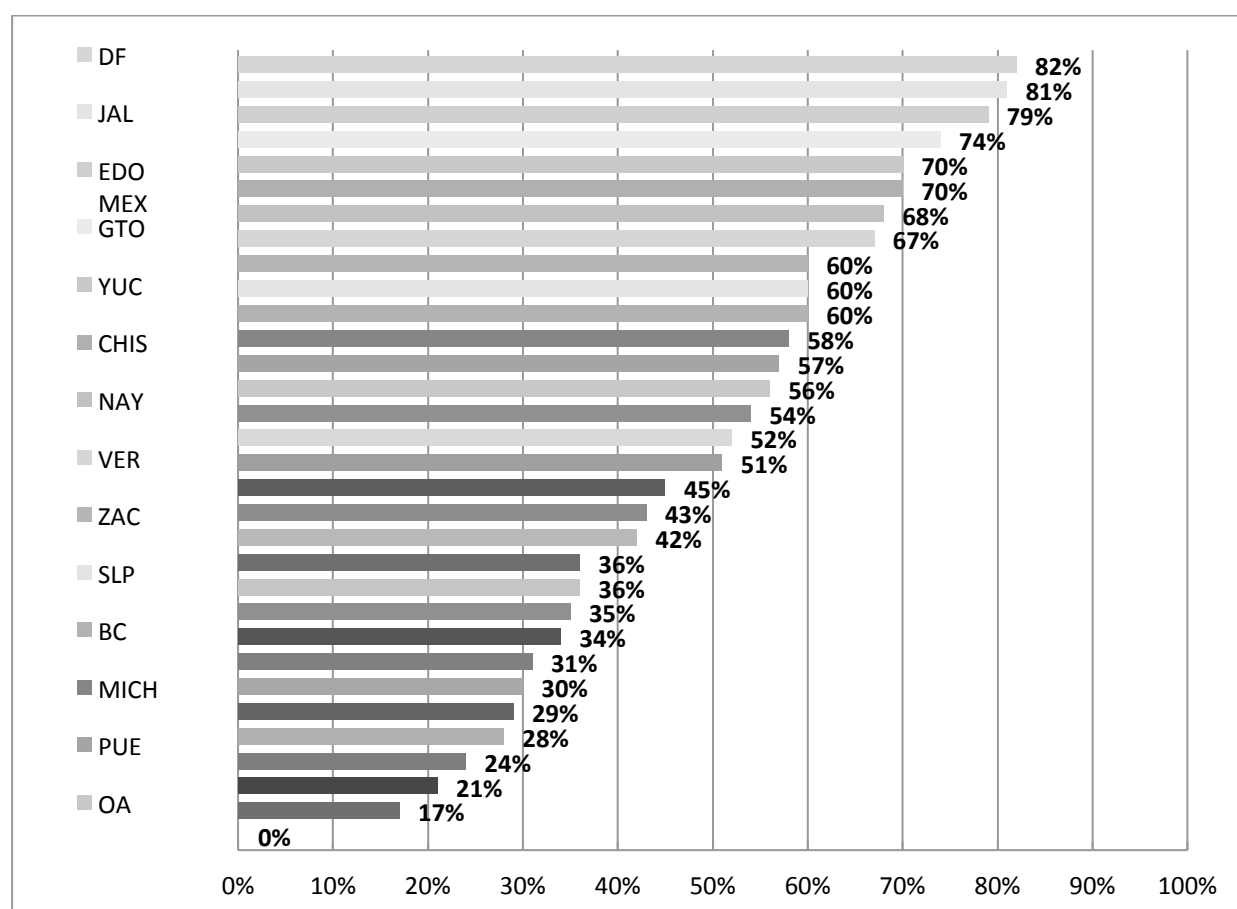
De los resultados obtenidos, se encontró que, a nivel general, se ha concretado un avance de 57% de en las estrategias relativas a la implementación del PbR, un avance de 45% en las correspondientes al SED, y de 41% en el componente de Transparencia. Respecto a este último componente, el 70% de los estados están en proceso de instrumentar acciones para consolidarlo. A partir de estos resultados, se elaboró una clasificación de acuerdo al grado de avance general alcanzado. Los resultados se muestran de manera “semaforizada” de acuerdo con la siguiente clasificación:

Cuadro 15. Clasificación de Resultados

<i>Nivel</i>	<i>Grado de avance</i>	<i>Color</i>
Etapa final	86%-100%	Azul
Avanzado	76-85%	Verde
Intermedio	51%-75%	Amarillo
En proceso	26%-50%	Anaranjado
Poco o sin avance	0%-25%	Rojo

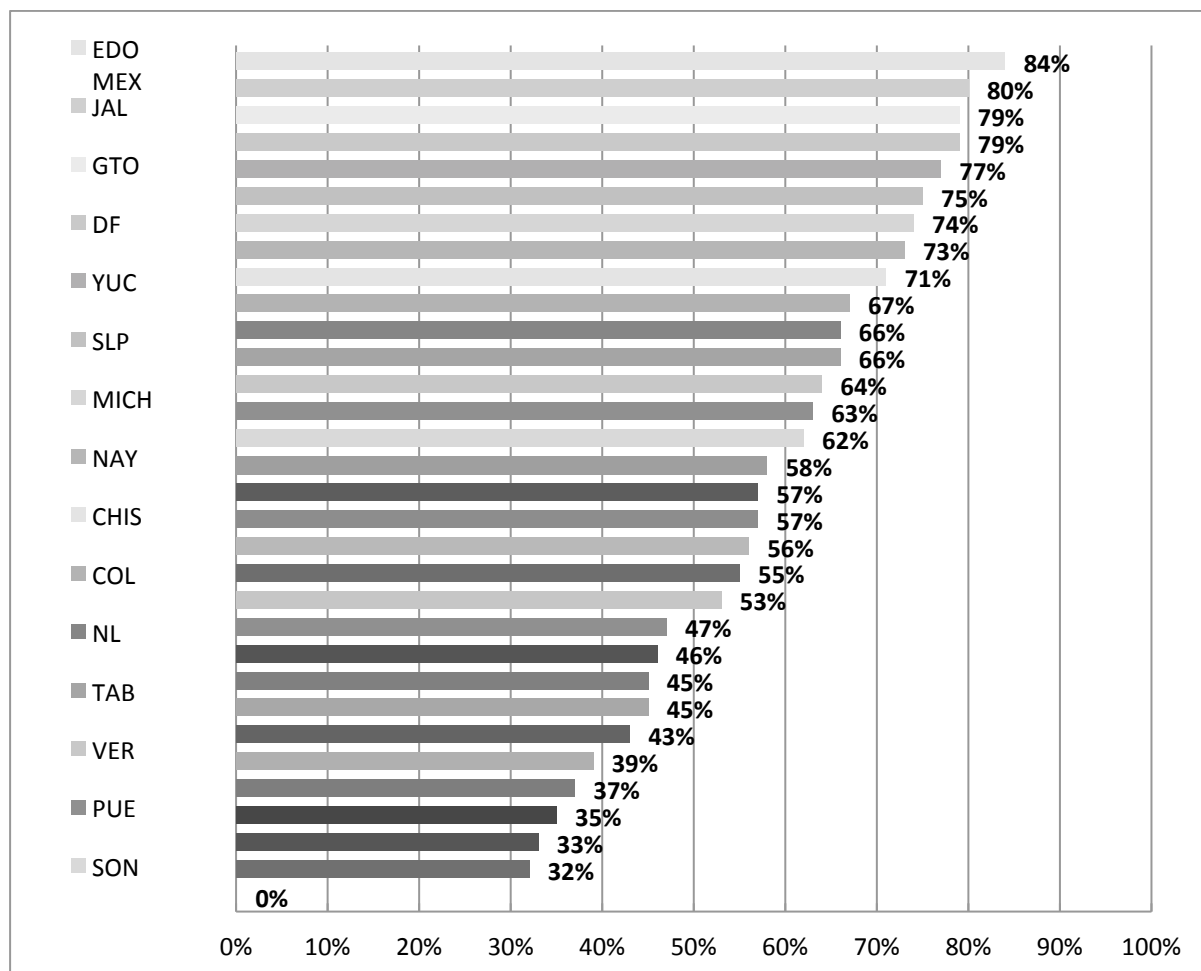
Fuente: SHCP-BID, 2010.

Cabe señalar que ninguno se encuentra en la etapa final en la cual se ubica el Gobierno Federal el cual está ya en la fase de consolidación. En el *nivel avanzado*, se encuentran el Distrito Federal, el Estado de México y Jalisco. En el *nivel intermedio* se ubican 15 entidades con avance mayor al 50% e igual al 75%: Guanajuato, Yucatán, Chiapas, Nayarit, Veracruz, Zacatecas, San Luis Potosí, Baja California, Michoacán, Puebla, Oaxaca, Colima, Tabasco, y Nuevo León. En *proceso de implementación* del PbR/SED, están ubicadas las entidades con avance del 50% y mayor a 25%: Sonora, Aguascalientes, Guerrero, Coahuila, Durango, Chihuahua, Querétaro, Tlaxcala, Morelos, Campeche, Tamaulipas, Baja California Sur y Quintana Roo. Finalmente, en el *nivel con poco avance* se ubicó el estado de Hidalgo.

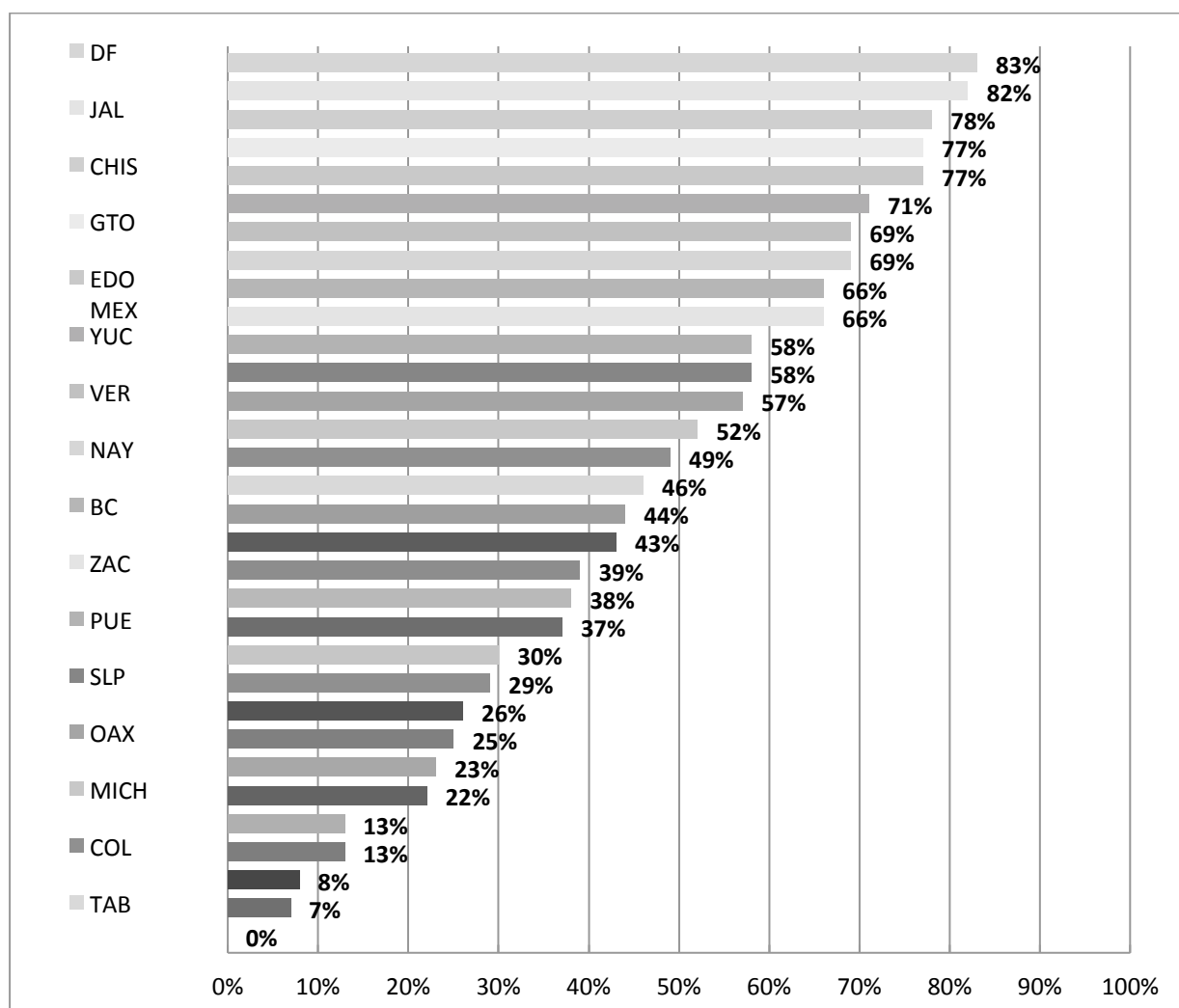
Gráfica 1. Avances estatales en la adopción del PbR

Las siguientes tres gráficas resumen el avance para el PbR y el SED y para la relación entre el PbR y el SED.

Gráfica 2. Componente PbR

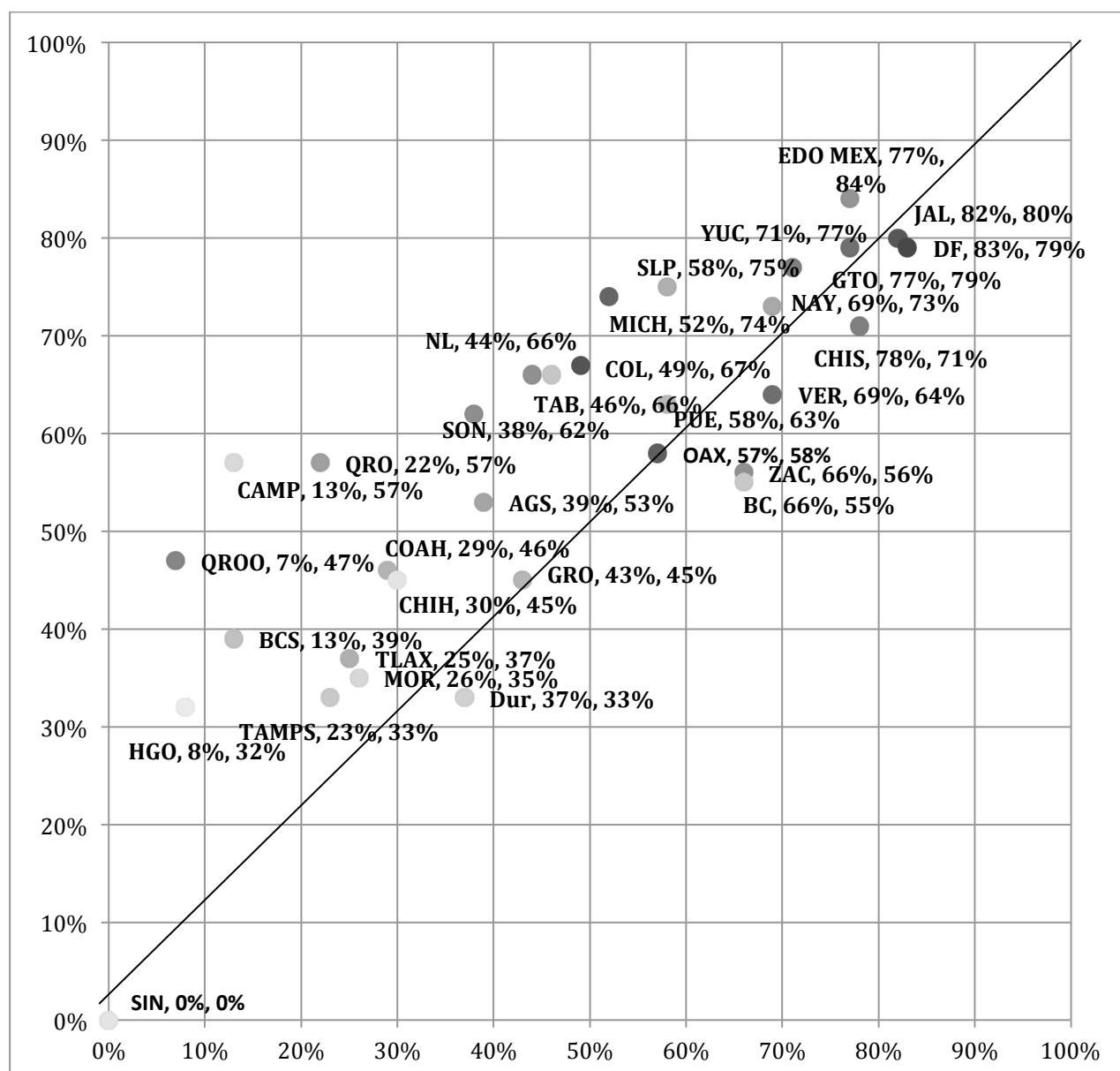


Gráfica 3. Componente SED



La consideración en su conjunto de los dos componentes sustantivos de la GpR y su representación gráfica en ejes cartesianos permite apreciar en qué estados se han dado avances equilibrados en la implantación del PbR-SED. El plano está dividido en cuatro cuadrantes que representan esta relación. La línea de 45° representa el avance equilibrado entre los dos componente. El Cuadrante I registra avances menores al 50% tanto en PbR como en SED; el Cuadrante II, avances mayores al 50% en PbR y menores al 50% en el SED; el Cuadrante III, avances mayores al 50% en SED y menores al 50% en PbR; y el Cuadrante IV, avances mayores al 50% en PbR y en SED:

Gráfica 4. Posición de los estados



Cuadro 16. Avances del PbR en los Estados por rubros

	BC	SON	CHIH	NL	COAH	TAMPS.	D.F	EDO MEX	JAL
Presupuesto basado en Resultados (PbR)	Intermedio (56%)	Intermedio (62%)	En proceso (45%)	Intermedio (66%)	En proceso (46%)	En proceso (35%)	Avanzado (79%)	Avanzado (84%)	Avanzado (80%)
-Marco jurídico	7%	6%	5%	5%	7%	5%	8%	8%	8%
-Planeación	14%	11%	10%	15%	12%	8%	15%	16%	16%
-Gestión Presupuestaria	12%	14%	11%	11%	11%	9%	16%	17%	17%
-Ejercicio y Control	14%	14%	12%	15%	13%	10%	16%	17%	15%
-Monitoreo	7%	17%	6%	20%	3%	3%	23%	26%	23%
Sistema de evaluación del Desempeño (SED)	Intermedio (66%)	En proceso (38%)	En proceso (30%)	En proceso (4%)	En proceso (29%)	Poco (23%)	Avanzado (83%)	Avanzado (77%)	Avanzado (82%)
-Marco jurídico	8%	9%	8%	3%	6%	6%	9%	9%	8%
-Planeación	8%	9%	8%	3%	6%	6%	9%	9%	8%
-Utilización de resultados evaluación	29%	0%	0%	30%	5%	10%	43%	34%	43%
Transparencia	En proceso (38%)	En proceso (38%)	En proceso (31%)	En proceso (47%)	En proceso (47%)	En proceso (35%)	Avanzado (85%)	Avanzado (85%)	Avanzado (77%)
-Ley de la transparencia	7%	9%	0%	9%	9%	7%	9%	9%	9%
-Publicación de informes	31%	30%	31%	38%	38%	28%	77%	77%	69%

Fuente: SHCP-BID, 2010.

La implantación del SED-PbR a nivel estatal es aún reciente, dado que el proceso comenzó en marzo de 2009. A la fecha se tienen avances significativos en tres estados: el Distrito Federal, el Estado de México y Jalisco y avances intermedios en 15 estados. No obstante, es necesario redoblar esfuerzos para estructurar de mejor manera el PbR-SED a fin de que la información del desempeño sea utilizada en mayor medida para fortalecer la toma de decisiones. Existen importantes áreas de oportunidad para instrumentar el PbR-SED. Destaca, en primer término, la necesidad de mejora el proceso de transparencia y rendición de cuentas. Asimismo, es

necesario promover una mayor participación de la sociedad civil en el mismo ya que existe una marcada tendencia a la opacidad. Se hace necesario un mayor compromiso tanto de los ejecutivos estatales como de los congresos locales para reformar los marcos jurídicos a fin de sustentar y garantizar la implantación del PbR-SED.

De acuerdo con sus impulsores (Caso y Femat, 2010), es necesario formalizar las áreas de evaluación y seguimiento de la administración pública estatal, fortalecer los planes estatales de desarrollo, ya que por lo general carecen de metas y objetivos de corto, mediano y largo plazo, incorporar líneas base, objetivos y metas a los programas sectoriales, impulsar la elaboración de normas técnicas y metodologías de seguimiento y monitoreo, fomentar la instrumentación formal de mecanismos de monitoreo para los programas estatales, promover la aplicación de mecanismos para corregir las desviaciones e incumplimientos en acciones de monitoreo y seguimiento, hacer uso de la información de desempeño para mejorar la asignación de recursos.

CONCLUSIONES

La mayoría de las reformas de gestión con base en el desempeño implementadas en ya un buen número de países de los diferentes continentes, después de la crisis del Estado de bienestar, han estado orientadas al propósito de superar la fragmentación gubernamental e impulsar la eficiencia y eficacia de las acciones, programas y políticas del gobierno frente a la limitación creciente de los recursos fiscales necesarios para atender las crecientes necesidades sociales de la población (Dussauge, 2009). El caso de México no ha sido la excepción. Después de algunos intentos aislados y desarticulados entre las décadas de 1970 y 1990, los gobiernos federales del nuevo siglo han hecho suya la estrategia de modernización basada en una mayor transparencia y rendición de cuentas, en la evaluación del desempeño y en la gestión por resultados. En todos estos esfuerzos, los gobiernos mexicanos han sido acompañados por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2009, 2010).

En estas conclusiones se revisa el alcance y naturaleza de los principales cambios habidos en la evolución de los sistemas administrativos de México y los retos que persisten para los años por venir. Para ello, se parte de la idea general que establece que el enfoque seguido por la mayoría de los gobiernos durante el periodo analizado tuvo -en gran medida- una orientación política legitimadora, antes que una clara convicción técnica para la solución de los problemas asociados a la implementación de mejoras al desempeño gubernamental, cuya complejidad ha estado asociada en gran medida a la gran multiplicidad de actores públicos involucrados en el caso mexicano (Aguilar V., 2004). De hecho, esta complejidad de actores e intereses es precisamente lo que distingue a la experiencia mexicana cuando se le compara con lo que ha sucedido en otros países, en los que la responsabilidad de la implementación de las reformas a los sistemas administrativos se ha depositado en los ministerios de presupuesto (Australia, Nueva Zelanda y Chile), en los ministerios sectoriales (Estados Unidos, Canadá y Holanda), o en el ministerio de planeación (Colombia) (BID y CLAD, 2007).

En el caso mexicano, el grueso de los procesos de modernización se puede ubicar en el contexto de la alternancia política en el gobierno federal y en una decisión también de carácter político del poder legislativo de poner bajo escrutinio público la actuación del

Gobierno Federal en relación a los resultados obtenidos en el ejercicio del gasto público, especialmente en materia de desarrollo social (Acosta, 2011). La Ley General de Desarrollo Social (LGDS), publicada en enero de 2004 durante el mandato de Vicente Fox depositó deliberadamente en un organismo público con autonomía técnica la tarea de evaluar los programas y políticas de desarrollo social de la administración pública federal, en virtud de la desconfianza por el posible uso clientelar y electoral en el manejo de los recursos presupuestales usados para el combate de la pobreza.

Sin embargo, el proceso institucional que siguió a la promulgación de la LGDS y a la creación del Coneval -el organismo creado como una institución para impulsar la rendición de cuentas y la transparencia en materia de gasto social-, se ha convertido al mismo tiempo en la piedra angular para la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) (Sosa, 2011b), el cual forma parte de una reforma administrativa de mayor alcance que ha tenido como objetivo la adopción del presupuesto basado en resultados (PbR), con el liderazgo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (Caso y Femat, 2010; Ramos, Sosa y Acosta, 2011).

A partir de 2006, este esquema del Gobierno Federal es trasladado a los gobiernos estatales y municipales, a los que la LFPRH considera como ejecutores de recursos públicos y los obliga también a implementar el SED. La complejidad del sistema administrativo mexicano se vuelve evidente en términos de actores, leyes, normativas, estructuras administrativas y niveles de gobierno involucrados (SHCP y BID, 2010). Las limitaciones de los resultados observados en materia de creación efectiva de capacidades y de sus impactos en la reformulación de los programas y políticas públicas en México reflejan en gran medida esta complejidad institucional y política del sistema de administrativo mexicano. Por la misma razón, el desarrollo posterior del sistema depende en gran medida de la construcción de un ambiente de certidumbre, confianza institucional y compromiso político aceptado por los diferentes actores involucrados en los distintos niveles de la administración pública y de los poderes legislativos (Moreno, 2009; Moynihan, 2010).

Un buen ejemplo de esta complejidad lo constituye el emplazamiento hecho al Coneval a principios de 2010 por parte de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados ante la tardanza del primero en definir y aprobar los indicadores de

resultados, gestión y servicios establecidos en la LGDS para medir el cumplimiento de los objetivos sociales, los procedimientos y la calidad de los programas, metas y acciones de la política nacional de desarrollo social. Otro ejemplo de la complejidad institucional en la implementación del sistema de evaluación del desempeño lo constituye la disputa institucional entre la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por hacerse de la administración del sistema (Dussauge, 2009).

A las dificultades entre los actores públicos hay que agregar el papel que han jugado los actores sociales, pues como lo muestra los argumentos esgrimidos en este trabajo, a partir de la transparencia de la información pública sobre evaluación impulsada en la legislación, la sociedad civil organizada ha tenido también una participación activa en la evaluación de las tareas del gobierno, llenando los huecos y cumpliendo las expectativas generadas en la sociedad en materia evaluación del desempeño del gobierno (Rivera y Gómez, 2011; Sosa, 2006).

En algunos casos, las visiones de la sociedad civil sobre los resultados de las políticas públicas han sido diferentes de las posturas de los funcionarios, organismos y dependencias públicas, lo que ha alimentado y enriquecido el debate público sobre los resultados del desempeño del gobierno en la solución de los problemas nacionales (Rivera, Varela y Gómez, 2012). Estas visiones diferentes se han hecho evidentes en la última década, en la que la reformulación de programas, políticas y estrategias reveló problemas técnicos, institucionales y políticos que no habían sido señalados en las evaluaciones existentes y reconoce problemas sociales que persisten a pesar de los cuantiosos recursos públicos aplicados para su solución en todas las administración anteriores (Caso y Femat, 2010).

La evolución administrativa que llevó a que el Gobierno Federal de México impulsara y adoptara una última gran reforma para adoptar el Presupuesto basado en Resultados (PbR) en toda la administración pública mexicana a partir de la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño en los tres niveles de gobierno explica en gran medida que la creación de capacidades en materia de evaluación se haya concentrado en la vertiente de la evaluación de programas y que los rezagos se concentren en la evaluación de políticas y en la vertiente de la mejora de la gestión pública (Moreno, 2007), aunque en la opinión de algunos analistas de organismos internacionales, el uso creciente de la información sobre evaluación

por parte de los funcionarios federales y el poder legislativo para mejorar la gestión anual del presupuesto federal es un producto aceptable para estos primeros años de la reforma (Castro, *et.al.*, 2009).

De cualquier manera, el esfuerzo institucional de los gobiernos federales durante los últimos años para contar con Sistema de Evaluación del Desempeño y el Presupuesto basado en Resultados ha sido enorme. En la iniciativa original del SED presentada por la Secretaría de Hacienda en 2007 a la Cámara de Diputados, el Coneval y la Secretaría de Hacienda se hicieron responsables de la primera vertiente del sistema, la evaluación de programas presupuestarios, mientras que la Secretaría de la Función Pública asumió la responsabilidad de la evaluación de los procesos de gestión y mejora de los servicios públicos a través del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), el cual sería administrado por la Secretaría de la Función Pública (SHCP, 2007).

Para echar a andar la evaluación de los programas federales, las tres instancias emitieron los lineamientos para la evaluación de los programas en los que se establece la metodología de marco lógico para la evaluación de consistencia y resultados y para la definición de indicadores estratégicos y de gestión y se requiere a los responsables de los programas alinear los objetivos de los programas con los objetivos estratégicos sectoriales y los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo (SHCP, 2007, 2008). Los lineamientos establecieron además términos de referencia muy específicos para la evaluación de consistencia y resultados de los programas y definen los otros tipos de evaluación: la evaluación de procesos, la evaluación de indicadores, la evaluación específica, la evaluación de impacto y las evaluaciones estratégicas. En los lineamientos se establece claramente que las evaluaciones de los programas federales y sus resultados formarán parte del sistema de evaluación del desempeño y del programa de mejoramiento de la gestión y se vincularán de manera sistemática con los procesos de planeación y de presupuesto (SFP, 2008).

Operativamente, el instrumento utilizado para organizar y avanzar en el proceso de implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño es el Programa Anual de Evaluación (PAE), el cual ha sido emitido de manera conjunta por las tres globalizadoras desde 2007. En el PAE se ha establecido la ruta para alimentar al SED de indicadores de desempeño y mantener un monitoreo constante de su calidad, su cantidad y su evolución. De

esa manera, en el PAE de 2007 se estableció la obligación de todos los programas federales sujetos a reglas de operación de llevar a cabo la evaluación de consistencia y resultados y dicho requerimiento se repitió en el PAE de 2011, mientras que en 2008, 2009, 2010 y 2012, el PAE requirió que los programas llevarán a cabo un monitoreo de la evolución anual de sus indicadores estratégicos y de gestión a través de las evaluaciones específicas de desempeño.

De esta manera, se ha cumplido además con la exigencia de la evaluación anual de los programas federales establecida en la legislación. De igual forma, en el PAE establece que la responsabilidad de coordinar las evaluaciones recae en las dependencias sectoriales, mientras que el Coneval se hace cargo de coordinar las evaluaciones de la Secretaría de Desarrollo Social. Todas las evaluaciones son realizadas por expertos seleccionados por cada secretaría de estado y una vez concluidas son enviadas al Coneval y a la Secretaría de Hacienda para alimentar una aplicación electrónica denominada “Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda” (PASH) en la que se concentra toda la información histórica de las evaluaciones de los programas (Caso, 2011).

Una vez emitidos los lineamientos, la adopción de la metodología de marco lógico exigida para llevar a cabo la evaluación de consistencia y resultados y construir la matriz de indicadores y resultados (MIR, como se le conoce) de los programas, requirió de una estrategia amplia de capacitación técnica administrada conjuntamente por el Coneval y la Secretaría de Hacienda durante 2007 y 2008 y dirigida a la creación de capacidades en el manejo de la metodología en operadores de los programas, potenciales evaluadores y funcionarios públicos responsables de las áreas de evaluación y planeación de las dependencias federales (ILPES, 2004).

A finales de 2008, la capacitación se extendió a funcionarios de los gobiernos estatales, en los que, como lo muestran los trabajos incluidos en la obra, el avance en la implementación del sistema de evaluación del desempeño ha avanzado más en algunas entidades que en otras y enfrenta, tanto en estados como en municipios los mismo problemas necesidad de calidad de la información, naturaleza y existencia de incentivos, coordinación entre dependencias y uso de los resultados para la toma de decisiones presupuestales.

Este proceso de implantación técnica e institucional del SED tuvo su punto culminante en junio de 2008 cuando la Presidencia de la República organizó en México conjuntamente con el BID y la OCDE una conferencia internacional sobre el presupuesto basado en resultados en la que participaron funcionarios de primer nivel, tanto de organismos internacionales como de gobiernos de diferentes países y en la que se abordaron los principales temas de la reforma (OCDE, 2009): las bases institucionales para el presupuesto basado en resultados, la producción y calidad de la información para el presupuesto basado en resultados, el uso de la información sobre desempeño en la toma de mejores decisiones sobre el presupuesto, el presupuesto basado en resultados y la gestión pública en México a partir del sistema de evaluación del desempeño, el presupuesto basado en resultados y la mejora de la efectividad de los programas sectoriales, y el presupuesto basado en resultados en los gobiernos locales.

Como parte del acompañamiento sistemático que los organismos internacionales han brindado al gobierno mexicano en la implantación del presupuesto basado en resultados, la Secretaría de Hacienda le solicitó a la OCDE que realizara durante 2009 un estudio sobre el proceso presupuestario en México y que presentara públicamente sus resultados en 2010 para sensibilizar a los funcionarios públicos mexicanos y al poder legislativo acerca de los beneficios de la reforma (OCDE, 2009). Hacia finales de 2012, el sistema de evaluación del desempeño mostraba ya algunas señales importantes de avance y de oportunidades de mejora.

En primer lugar, la segunda evaluación de consistencia y resultados llevada a cabo durante 2011, permitió mejorar las matrices de indicadores y resultados de los programas y el propio Coneval disminuyó el número de reactivos en los términos de referencia de dichas evaluaciones. Esta segunda evaluación de consistencia y resultados y el monitoreo sistemático de los indicadores de desempeño de los programas llevado a cabo anualmente a partir de las evaluaciones específicas de desempeño, permitió mejorar la calidad de los indicadores poniendo el acento más en los indicadores de productos y resultados que en los indicadores de procesos.

Al mismo tiempo, el número de indicadores utilizados por la Secretaría de Hacienda en la toma de decisiones presupuestales ha disminuido significativamente, haciendo más eficiente el proceso de seguimiento de los resultados de los programas y mejorando los

procesos de gestión del presupuesto entre los funcionarios de la Secretaría de Hacienda y sus contrapartes en las diferentes secretarías de estado, en la Oficina de la Presidencia y en la Cámara de Diputados. Sin embargo, el avance en la evaluación de los programas no se ha traducido satisfactoriamente en la evaluación de las políticas sectoriales y en una evaluación más sustantiva del grado de cumplimiento de las estrategias y objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo. A pesar de la vinculación exigida en los lineamientos de evaluación entre los procesos de evaluación (Velasco, 2011; ICMA, 2006).

En segundo lugar, el número de programas federales evaluados ha aumentado de manera sistemática, a pesar de la resistencia inicial observada en algunas dependencias federales a los nuevos términos de la evaluación, aunque como lo muestra un estudio incluido en la obra, los avances en la implementación del sistema de evaluación del desempeño no se han traducido todavía en el mejoramiento de los procesos de gestión y de mejora de los servicios ofrecidos por las dependencias sectoriales, como lo establece la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en sus artículos 45 y 61 y como lo requería el propio Programa de Mejoramiento de la Gestión administrado por la Secretaría de la Función Pública.

En tercer lugar, aunque el avance del sistema de evaluación del desempeño depende en gran medida de la coordinación y la existencia de consensos entre algunas de las instituciones públicas involucradas, los conflictos legales e institucionales entre éstos y otros actores públicos, específicamente los partidos políticos representados en el poder legislativo y el órgano de fiscalización de la Cámara de Diputados, derivados de los diferentes intereses y orientaciones del ejercicio de evaluación, permanecen y habrán de manifestarse en el futuro. La cuestión más importante, que no ha sido resuelta durante estos seis años está asociada con la evaluación de los programas y políticas en materia de desarrollo social y con la facultad de modificarlos o desaparecerlos (Acosta, 2011).

En cuarto lugar, se puede afirmar que la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño a nivel subnacional es todavía incipiente, según lo discutido en el capítulo cuatro. A finales de 2012, se llevaron a cabo las modificaciones constitucionales y legales necesarias para ese propósito y las que faltan están ya en la agenda del Congreso federal. Sin embargo, los cambios administrativos que se requieren en materia de fortalecimiento de la

auditoría, armonización de la contabilidad gubernamental, uso de indicadores de desempeño asociados a las transferencias federales, rendición de cuentas y transparencia, van a poner a prueba las capacidades y los recursos de muchos gobiernos a nivel estatal y municipal (Caso, 2011).

La gestión para resultados es un elemento fundamental en la generación de estrategias que buscan mejorar cualquier servicio o actividad proporcionada por un organismo público o privado. Es preciso mencionar que dentro de estas estrategias intervienen diversos procesos, tanto de evaluación, presupuesto y fiscalización, con el objetivo de medir el grado de satisfacción o impacto que se genera en la ciudadanía. Es importante señalar que todas las instituciones que conforman al gobierno cuentan con responsabilidades y funciones de suma importancia para el desarrollo. Sin embargo, las instancias federales juegan un rol sumamente importante para promover nuevos esquemas de gestión y administración. En este tenor, se pudo observar que la gestión pública vigente en los gobiernos subnacionales, en las que el enfoque tradicional de administración pública impide que las diversas directrices modernizadoras sean orientadoras a mejoras en el sector público.

En este sentido, es importante que este tipo de instituciones cuentan con una mayor fortaleza y que, por medio de sus atribuciones, puedan orientar a las distintas dependencias y entidades hacia un rumbo claro y estratégico. En otras palabras, las instituciones globalizadoras en el ámbito subnacional son un factor fundamental para promover prácticas elementales de la gestión para resultados, tales como el cambio cultural y organizacional hacia resultados, la definición organizacional y funcional orientada a resultados sociales, la implementación de modelos innovadores para la gestión y la introducción de sistemas de evaluación al desempeño, entre otros (Villalobos, 2011).

Es entonces que la Gestión para Resultados (GpR) se concentra con un mayor énfasis a la obtención de resultados socialmente aceptables, pudiendo efficientar el trabajo en los servicios que se brindan al ciudadano, incidiendo en obtener eficiencia, calidad y responsabilidad en el proceso de ejecución de las políticas públicas. De igual forma, definir las acciones que pueden ayudar a los principales actores subnacionales, para poder rediseñar su gestión con la finalidad y objetivo de fomentar una gestión efectiva que genere resultados y que promueva mayores niveles de bienestar y competitividad (BID-CLAD, 2007).

Aunque se ha avanzado mucho en la creación de capacidades institucionales de evaluación en los tres niveles de gobierno (Moreno, 2009), mientras que el avance del Sistema de Evaluación del Desempeño no se traduzca en la revisión y mejora del proceso de gestión pública y de la planeación del desarrollo nacional y local, será muy difícil sostener que la modernización de los sistemas administrativos a partir de la adopción de reformas en materia de transparencia, gestión por resultados y evaluación del desempeño haya sido útil para resolver el problema de la ineficacia de la acción del gobierno. A fines de 2012, la persistencia y agudización de problemas sociales como la pobreza, la inseguridad pública, la deficiente calidad de la educación y el deterioro del medio ambiente revelan las limitaciones de la capacidad administrativa del gobierno durante los últimos años (Aguilar V., 2011, 2010).

La institucionalización de nuevos y más amplios procesos de modernización implica necesariamente que la cultura de gestión y la política debe cambiar en México; con lo cual, podría existir una gestión más responsable y que valora la búsqueda del impacto social y con ello del desarrollo. En tal contexto, se puede afirmar que el proceso de cambio administrativo en México presenta avances y retrocesos, que en su conjunto no han coadyuvado a que en la actualidad exista una administración pública eficaz, eficiente, responsable socialmente y que haya coadyuvado a promover el desarrollo del país. Los problemas sociales presentes en términos de falta de desarrollo, inseguridad pública, pobreza, desempleo y corrupción, son algunas de las manifestaciones de que la administración en sus tres niveles de gobierno ha presentado problemas de enfoque, de diseño, de implantación y de evaluación de su desempeño (Ramos, 2007).

Por ello, es primordial que la administración pública en México efectivamente cambie e innove sus enfoques de gestión bajo una orientación social y de aumento en su desempeño. De lo contrario, el Estado, el gobierno y sus administraciones mantendrán sus problemas para impulsar el desarrollo. Ante ello, es fundamental que el Estado mexicano se dé un momento de análisis. Que haga una pausa en la intensidad del debate nacional para analizar cuál es el rumbo a seguir. Se han presentado referencias en los últimos años, logros importantes en distintos modelos de gestión, pero es completamente claro que se requieren cambios institucionales a fondo (ILPES, 2003; Kliksberg, 2002). Se requiere rediseñar la gestión en

búsqueda de que el Estado fortalezca sus capacidades institucionales y sea un factor del desarrollo. Países con esta visión y perspectiva han logrado mejorar su gobernabilidad nacional y a su vez, han mitigado los efectos negativos de la crisis económica debido a la capacidad institucional existente en su gobierno.

En este sentido, la relación entre transparencia y gestión del desempeño se vuelve fundamental. Ambos elementos pueden reforzarse mutuamente de manera que al mismo tiempo se permite un mayor escrutinio público de la gestión gubernamental al tiempo que se incentiva el buen rendimiento de las organizaciones públicas; aunque en muchas ocasiones un mayor grado de transparencia pueda generar menor desempeño y también que un mayor énfasis en la medición y valoración de los resultados puede generar información menos útil para formarse un juicio adecuado sobre lo que hace y logra el gobierno. Es esperable que transparencia y gestión del desempeño se sostengan como elementos indispensables de la gestión pública mexicana, por lo que es esperable que se expandan las exigencias de tener más acceso a la información, más mediciones y más evaluaciones. Esto sin duda puede ser un movimiento que fortalezca el debate público y mejore la toma de decisiones de la administración pública.

Sin embargo, vale la pena señalar que no en todos los casos “más” es sinónimo de “mejor”. Mientras la expansión de la transparencia y la introducción de nuevas herramientas de gestión del desempeño siga una lógica de “sedimentación”, donde se van agregando cada vez más capas de regulaciones y mecanismos de generación y reporte de información, mayor es el riesgo de generar una saturación de información de poca utilidad, de establecer mayores costos y rigideces y, en última instancia, de erosionar la moral de personal público que estará sujeto a juicios permanentemente, más o menos injustos. Entre más acentuada sea esta situación, es de esperarse que mayores juegos estratégicos o formas de manipulación de la información aparezcan, con lo que la calidad de los datos puede resultar inadecuada para tener una apreciación de lo que realmente está ocurriendo (Velasco, 2011, 2013). En el caso de México, parece pertinente realizar un análisis de en qué medida los regímenes vigentes de transparencia y gestión del desempeño están generando los comportamientos esperados (calidad, oportunidad y suficiencia de información más esfuerzos genuinos de aumento del rendimiento global de la administración pública) o, por el contrario, incentivan actitudes

pasivas o francamente perversas. Esta es una agenda de investigación pendiente y que resulta de gran importancia en el diseño de las reformas futuras.

Sería deseable lograr un adecuado equilibrio entre las demandas de transparencia y de desempeño. Si bien seguramente dicho equilibrio resulta elusivo y cambiante, el adoptar un enfoque que busque alcanzarlo permite ver el problema desde un punto de vista práctico y no únicamente normativo o deontológico. Al final, lo que se debe evitar es terminar con una “transparencia opaca” aparejada a un “desempeño sin resultados”.

Bibliografía

Abrego Ayala, J. Octavio y Silvano Barba Behrens (1989), *Corporaciones públicas, un diseño organizacional para fortalecer su gestión*, México, INAP.

Ackerman, John (2004), "Sinergia Estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas: lecciones para el Banco Mundial", Washington, Banco Mundial (Documentos de trabajo del Banco Mundial, 31), 49 p.

Acosta, Félix (2011), "Evaluando la política social y el desempeño del gobierno en México: tensiones y dificultades institucionales" en Ramos, José María, José Sosa y Félix Acosta, *La evaluación de políticas públicas en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública y El Colegio de la Frontera Norte, pp.123-148.

Agranoff, Robert (1998), "Partnerships in public management: rural enterprise alliances", en *International Journal of Public Administration*, vol. 21, no. 11, pp. 1533-1575.

Agranoff, Robert (1997), "Las relaciones y la gestión intergubernamentales", en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva Administración Pública*, Alianza Universidad, Madrid, pp.125-170.

Agranoff, Robert (1989), "Managing intergovernmental processes", en James L. Ferry (ed.) *Handbook of public administration*, San Francisco: Jossey-Bass, pp. 131-147.

Agranoff, Robert (1986), *Intergovernmental management: human services problem solving in six metropolitan areas*, Albany, SUNY Press.

Agranoff, Robert y Rafael Bañón, (eds.)(1998), *El Estado de las Autonomías. ¿Hacia un nuevo federalismo?*, Vitoria, Instituto Vasco de Administración Pública.

Aguayo, Sergio (1998), *1968 (mil novecientos sesenta y ocho) los archivos de la violencia*, México, Grijalbo/Reforma.

Aguilar Camín, Héctor y Lorenzo Meyer (1989), *A la sombra de la Revolución Mexicana*, México, Cal y Arena.

Aguilar V., Luis F. (2011a), *Gobernanza pública para obtener resultados: marco conceptual y operacional*, Nueva York, Comité de Expertos en Administración Pública, Nota de la Secretaría.

Aguilar V., Luis F. (2011b), "Políticas públicas y transversalidad", en José María Ramos, José Sosa y Félix Acosta (coords.), *La evaluación de políticas públicas en México*, México, El Colegio de la Frontera Norte/Instituto Nacional de Administración Pública.

Aguilar V., Luis F. (2010), *Gobernanza, el nuevo proceso de gobernar*, México, Fundación F. Naumann.

Aguilar V., Luis F. (2010a), "El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis", en *Frontera Norte*, vol. 22, no. 43, enero-junio, pp. 187-213.

Aguilar V., Luis F. (2009), *Gobernanza, estandarización conceptual y nuevas cuestiones*, Barcelona, ESADE (Cuadernos de Liderazgo y Democracia No. 17).

Aguilar V., Luis F. (2008a), "Marco para el análisis de las políticas públicas", en *Administración & ciudadanía*, vol. 3, no. 2, pp. 9-28.

- Aguilar V., Luis F. (2008b), "Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones", *Cuadernos de Liderazgo*, no. 17, Barcelona, ESADE.
- Aguilar V., Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, F.C.E.
- Aguilar V., Luis F. (2004), "El vaciamiento del Estado", *Reforma*, agosto.
- Aguilar V., Luis F. (2001), "Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI", en *Revista Enlace*, no. 51, Nueva Época (enero-marzo 2001), pp. 11-30.
- Aguilar V., Luis F. (1996a), *La implementación de las políticas públicas*, México, M.A. Porrúa.
- Aguilar V., Luis F. (1996b), *El estudio de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar V., Luis F. (1996c), "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 58, núm. 3 (julio-septiembre 1996), pp. 3-37.
- Aguilar V., Luis F. (1996d), "Current challenges of the Mexican State and of Mexican Public Administration", en *International Journal of Public Administration* 19 (9), pp. 1419-1434.
- Aguilar V., Luis F. (1994), "La reforma del Estado mexicano" en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, no. 1 (sept.-dic. 1994), p. 79.
- Alba, Carlos, Ilán Bizberg y Héléne Rivière (comps.) (1998), *Las regiones ante la globalización*, México, El Colegio de México.
- Alcántara, Manuel (1994), *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Almada, Carlos (1983), *La administración estatal en México*, México, INAP.
- Alvarado, Arturo (2012), *El tamaño del infierno. Un estudio sobre la criminalidad en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, México, El Colegio de México.
- Alvarado, Arturo (1996), "Los gobernadores y el federalismo mexicano", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 58, núm. 3 (julio-septiembre 1996), pp. 39-71.
- Allub, Leopoldo (1986), "La ética católica y el espíritu del caciquismo", en Manuel Villa, *Poder y dominación*, Caracas, URSHSLAC-El Colegio de México, pp. 117-126.
- Anderson, Charles W. (1974), *Cambio político y económico en América latina*, México, F.C.E..
- Araya, Eduardo y Cerpa, Andrés (2008), "La Nueva Gestión Pública y las Reformas en la Administración Pública Chilena", *Polytechnical studies review*, vol. VII, no.11
- Arellano Gault, David (2005), "La Transparencia desde la Teoría de las Organizaciones", en Mauricio Merino (coord.), *Transparencia. Libros, autores e ideas*, México, CIDE-IFAI, p. 52-56.
- Arellano Gault, David (ed.) (2004), *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina*, México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- Arellano, David; Enrique Cabrero y Arturo del Castillo (coords.) (2000), *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*. México, CIDE-M.A. Porrúa.
- Arellano Gault, David y José de Jesús Ramírez Macías (2000), "Presupuesto dirigido a resultados: los dilemas de la evaluación por desempeño en contextos latinoamericanos: Lecciones desde México", ponencia presentada en V Congreso Internacional del CLAD sobre

la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24-27 de octubre.

Argüelles, Antonio y José Antonio Gómez (1999), *Hacia la reingeniería educativa*, México: Noriega-CONALEP-INAP.

Aspe, Pedro (1993), *El camino mexicano de la transformación económica*, México, F.C.E..

Aucoin, Peter (1995), *The new public management: Canada in comparative perspective*, Montreal, Institute for Research on Public Policy.

Aziz, Alberto (2000), *Los ciclos de la democracia: gobierno y elecciones en Chihuahua*, México, CIESAS/Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

Aziz, Alberto (1996), *Territorios de alternancia: el primer gobierno de oposición en Chihuahua*, México, Triana.

Aziz N., Alberto (1994), *Chihuahua: historia de una alternativa*, México, La Jornada.

Arizti, Pedro y Manuel Fernando Castro (editores) (2010), *Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de información de desempeño en México*. Washington, D.C., Banco Mundial.

Banco Mundial (2007), "Como crear sistemas de S y E que contribuyan a un buen gobierno", Grupo de Evaluación Independiente GEI, Washington D.C.

Bañón, Rafael (1997), "Los enfoques para el estudio de la administración pública: orígenes y tendencias actuales", en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza, pp. 17-50.

Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (comps.) (1997), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Editorial.

Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (1993), "El gobierno y la administración pública española en cifras", Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset (Papeles de trabajo de gobierno y administración pública, 0193).

Bañón, Rafael y Manuel Tamayo (1995), "Las relaciones intergubernamentales en España: el nuevo papel de la Administración Central en el modelo de relaciones intergubernamentales", Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset (Papeles de trabajo de gobierno y administración pública, 0595), 67 pp.

Bañón, Rafael; Juan A. Ramos y Manuel Tamayo (1995), "Sistema de relaciones intergubernamentales y legitimidad de la acción pública en el Estado de las autonomías", Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset (Papeles de trabajo de gobierno y administración pública, 1295), 45 pp.

Barrera Zapata, Rolando y María del Pilar Conzuelo F. (1989), *Descentralización y administración pública en los estados federados: ensayo analítico-metodológico*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Barrientos, Franklin (2000), "La gestión policial y sus métodos de evolución", Chile, Cuaderno del Centro de Estudios de Estudios para el Desarrollo.

Barzelay, Michael (2001), *The New Public Management, improving research and policy dialogue*. California, University of California Press.

Barzelay, Michael (1997), *Atravesando la burocracia*, México, F.C.E.

- Basañez, Miguel (1986), *La vuelta de los sexenios*, México, Siglo XXI.
- Basañez, Miguel (1976), *La lucha por la hegemonía*, México, Siglo XXI.
- Bazaga, Isabel (1997), “El planteamiento estratégico en el ámbito público”, en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Universidad, pp. 347.
- Bazaga, Isabel; Ernesto Carrillo, Juan Antonio Ramos, José Sosa y Manuel Tamayo (1997), *Consumo y calidad de los servicios públicos: el caso de la Ciudad de Coslada*, Madrid, Comunidad de Madrid – Ilmo. Ayuntamiento de Coslada.
- Bazdresch, Carlos; Nisso Bucay; Soledad Loaeza y Nora Lustig (1993), *México: auge, crisis y ajuste*, México, F.C.E. (lecturas del fondo, 73).
- Becerra, Ricardo (2008), “Internet llega a la Constitución”, en Pedro Salazar (Coord.), *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto Federal de Acceso a la Información, pp. 71-88.
- Beck, Ulrich (1998), *¿Qué es la globalización?*, Barcelona, Paidós.
- Beck, Ulrich (1998), “La política de la sociedad de riesgo”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 13, no. 3 (39), pp. 501-515.
- Behn, Robert D. (2001), *Rethinking democratic accountability*, Washington, The Brookings Institution.
- Beltrán, Miguel (2002), “El problema de la calidad en los servicios públicos” en Trinidad Requena Antonio (comp.), *Evaluación y Calidad en las Organizaciones Públicas*, España, MAP.
- Beltrán, Miguel (1991), “La construcción administrativa de la realidad social”, en Miguel Beltrán, *La realidad social*, Madrid, Tecnos, pp. 163-178.
- Beltrán, Miguel (1986), *La realidad social*, Madrid, Tecnos.
- BID y CLAD (2007), *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*, Caracas, Venezuela, 66 p.
- Bjur, W.E. & A. Zomorrodian (1986), “Towards indigenous theories of administration”, en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 52, no. 4.
- Bjur, Wesley y Geraldo Caravantes, “La readministración en acción: la ejecución de cambios orientados al éxito”, en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza, pp. 219-239;
- Blanco, Ismael y Ricard Gomà (2003), “La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad”, *Gestión y Política Pública*, vol. XII, no. 1 (primer semestre).
- Blunchli, M. (1983), “La administración pública”, en *Revista de Administración Pública*, no. especial, (febrero), pp. 403-414.
- Boeninger, Edgardo (1999), “El papel del Estado en América latina”, en Rolf Lüders y Luis Rubio, *Estado y economía en América latina. Por un gobierno efectivo en la época actual*, México, M.A. Porrúa-CIDAC-CINDE, pp. 36-37.

- Boisier, Sergio (2004), "Desarrollo territorial y descentralización", en *Revista Eure*, Vol. XXX, no. 90 (septiembre), pp. 27-40.
- Bonnin, C.J.B. (1983), "Principios de administración", en *Revista de Administración Pública*, no. especial, (febrero) 1983, pp. 479-500.
- Boyer, Robert y Daniel Drache (1996), *States against markets: the limits of globalization*, New York, Routledge.
- Bozeman, Barry (ed.) (1993), *Public management theory: the state of the art*, San Francisco, Jossey Bass.
- Bozeman, Barry (ed.) (1998), *Todas las organizaciones son públicas*, México, F.C.E.
- Brachet, Viviane (1996). *El pacto de dominación: Estado, clase y reforma social en México 1910-1995*, México, El Colegio de México.
- Bradford, Colin I (1994), *Redefining the State in Latin America*, Paris, OECD.
- Breña, Roberto (2000), "El principio de subsidiariedad y la construcción de una Europa social", en *Foro Internacional*, vol. XL, no. 3 (julio-septiembre), pp. 467-483.
- Bresser, Luis C. (1999), "Managerial public administration: strategy and structure for a new State", en Luis C. Bresser P. and P. Spink, *Reforming the State: Managerial public administration in Latin America*, Colorado, Lynne Rienner, pp. 1-14.
- Broadbent, Jane (2003), "Comprehensive performance assessment: the crock of gold at the end of the rainbow?", en *Public Money & Management*, vol. 23, no. 1, pp. 712-725.
- Brown-John, C. Lloyd (ed.) (1988), *Centralizing and decentralizing trends in federal states*, Lanham, University Press of América.
- Brugué, Quim y Gomá Ricard (coords.) (1998), *Gobiernos locales y políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Burgess, Michael (1993), "Federalism and Federation: a reappraisal", en Burgess y Gagnon, (eds.) *Comparative Federalism and Federation, competing traditions and future directions*, London, Harvester Wheatsheaf, pp. 3-14.
- Burgess, Michael y Alain-G. Gagnon (eds.) (1993), *Comparative Federalism and Federation, competing traditions and future directions*, London, Harvester Wheatsheaf.
- Bustamante, Jorge (1995), "Administración municipal y relación bilateral", en T. Guillén y G. Ordoñez (coords.). *El municipio y el desarrollo social de la Frontera Norte*, México, El Colegio de la Frontera Norte-Fundación Friedrich Ebert, pp. 295-308.
- Bustelo, María (2009), "La evaluación de políticas públicas como práctica analítica y administrativa: Especificidad e Institucionalización", presentación en Seminario Internacional de Evaluación de Políticas Públicas: diagnóstico, retos y experiencias para México, el Colegio de la Frontera Norte, 8, 9 y 10 de julio, Tijuana, México.
- Cabrera Alcaraz, Araceli (1995), "El Proceso de Municipalización en Guanajuato, Una Experiencia Práctica". [s.p.i.]
- Cabrero Mendoza, Enrique (2004), "Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México", en *Gestión y Política Pública*, Vol. XIII, no. 3 (segundo semestre), pp. 735-784.

Cabrero Mendoza, Enrique (2003), *Gobiernos locales trabajando: Un recorrido a través de programas municipales que funcionan*, México CIDE - Fundación Ford - Comisión de Fortalecimiento del Federalismo de la Cámara de Diputados LVII Legislatura- INAFED.

Cabrero Mendoza, Enrique (2002), *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*, México, CIDE - Fundación Ford.

Cabrero Mendoza, Enrique (coord.) (1998), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993), logros y desencantos*, México, CIDE.

Cabrero Mendoza, Enrique (1995), *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, CIDE-M.A. Porrúa.

Cabrero Mendoza, Enrique (1995), *Del administrador al gerente público*, México, INAP.

Cabrero Mendoza, Enrique y Gabriela Nava Campos (1999), *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, México: CIDE-M.A. Porrúa, 1999, 575 pp.

Cabrero, Enrique; Isela Orihuela y Alicia Ziccardi (2003), “Ciudades competitivas-ciudades cooperativas: conceptos claves y construcción de un índice para ciudades mexicanas”, México, CIDE (Documentos de Trabajo DAP, 130), 32 p.

Camp, Roderic A. (1986), *La formación de un gobernante*, México, F.C.E..

Campbell, Tim and Harald Fuhr (eds.) (2004), *Leadership and innovation in subnational government*. Washington, D.C., IBR.

Campos Álvarez, Ricardo y Martínez Anzures, Luis M. (2002), *Alta calidad en la gestión pública*, México, IAPEM.

Campuzano M., Irma (1995), *Baja California en tiempos del PAN*, México, La Jornada.

Cano, J. (ed.). (1990), *Comunidades autónomas e instrumentos de cooperación intergubernamental*, Madrid, Tecnos.

Carbonell Sánchez, Miguel (2004), *Los derechos fundamentales en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Carmagnani, Marcelo (1993), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, México, F.C.E.-El Colegio de México.

Caro López, Elizabeth (1994), “El Programa Nacional de Solidaridad como una alternativa para el combate internacional a la pobreza”, tesis de licenciatura en relaciones internacionales, marzo.

Carpio Marcos, Edgar (2004), *La interpretación de los derechos fundamentales*, Perú, Palestra Editores.

Carrera Hernández, Ady P.; Raúl Coronilla Cruz y Alejandro Navarro (2010), “Índice de desarrollo institucional y sustentabilidad municipal”, México, Red IGLOM, noviembre de 2010, 140 p.

Carrera, Ady (2005), “La intermunicipalización en México: una estrategia para el desarrollo de relaciones intergubernamentales más equilibradas”, en *Memorias del X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago de Chile, 18 al 21 de octubre, 11 p.

Carrillo Castro, Alejandro (1988), *La reforma administrativa en México*, México, M.A. Porrúa.

Carrillo, Ernesto y Manuel Tamayo (2005), “La formación de la agenda pública”, en *Foro Internacional*, vol. XLV, no. 4 (octubre-diciembre 2005), pp. 658-681.

Carrillo, Ernesto (1997), “La legitimidad de la administración pública”, en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Universidad, pp. 51-75.

Carrillo, Ernesto (1996), “Legitimidad o modernización de la Administración pública”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, no. 7-8 (septiembre 1996/abril 1997), pp. 143-152.

Carrillo, Ernesto (1991), *Gestión de recursos humanos, presupuestación y hacienda local en España*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

Caso Raphael, Agustín y José Carlos Femat Romero (2010), “Valor estratégico de la evaluación del desempeño”, en Rosenzweig M., Francisco De y José A. Lozano (coords.) (2010) *Midiendo los resultados del gobierno*, México, Editorial Porrúa, , pp. 85 – 114.

Caso Raphael, Agustín (2011), “El presupuesto basado en resultados y el sistema de evaluación del desempeño: una propuesta para entidades federativas”, en José María Ramos, José Sosa y Félix Acosta (2011), *La evaluación de políticas públicas en México*, México, COLEF-INAP, pp. 45-69.

Castells, Manuel (1974), *La cuestión urbana*, México, Siglo XXI.

Castells, Manuel (1989), *The Informational City: information technology, economic restructuring and the urban-regional process*, Cambridge, Basil Blackwell.

Castro, Manuel Fernando, Gladys Lopez-Acevedo, Gita Beker Busjeet, Ximena Fernández Ordoñez, (2009), “Mexico’s M&E system: scaling up from the sectoral to the national level”, *ECD Working Papers Series*, no. 20 (septiembre).

Cejudo, Guillermo (2011), “La nueva gestión pública. Una introducción al concepto y a la práctica”, en Guillermo Cejudo (compilador), *Nueva Gestión Pública*, México, Escuela de Administración Pública del D.F.-Siglo XXI, pp. 17-46.

Cejudo, Guillermo (2000), “Quince años de reforma municipal grandes expectativas, realidades múltiples y resultados divergentes: evaluación de la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional”, Tesis de licenciatura en administración pública, El Colegio de México, 168 pp.

Cejudo, Guillermo (1999), “¿Lleva el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 hacia una estructuración diferente?”, en Thalía D. Flandes, Javier González y Ernesto Velasco, *Administración pública y política contemporánea*, México, El Colegio de México, pp. 225-242.

CLAD (1998), *Una nueva gestión pública para América Latina*, Venezuela, CLAD.

Colino, César y Salvador Parrado Díez (2009), “Análisis de la práctica y la dinámica de los procesos formales e informales de las relaciones intergubernamentales”, en Xavier Arbós Marín (coord.), *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores*. Barcelona, Institut d’Estudis Autonòmics, pp. 135-298.

Colino, César y Eloísa del Pino (2008), “Democracia participativa en el nivel local: debates y experiencias en Europa”, en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 37, pp. 247-283.

Colino, César (1997), “Estudio comparativo de las políticas públicas: una subdisciplina en la encrucijada de la ciencia política”, en Lourdes López Nieto (ed.), *Democratización y políticas sociales*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, pp. 33- 106.

CONAPO-INEGI-SEDESOL (2007), *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2005*, México, Consejo Nacional de Población.

Consejo Consultivo del Pronasol (1991), *Solidaridad a debate*, México, El Nacional.

Cornelius, Wayne A., Jonathan Fox y Ann L. Craig (1994), *Transforming State-Society relations in México: the National Solidarity Strategy*, San Diego, UCSD.

Cornelius, Wayne y Ann L. Craig (1991), *The Mexican political system in transition*, San Diego, US-Mexican Studies Center.

Cortés, Marco A. (2000), “Agenda pública, legitimidad y cambio político en Jalisco”, en Víctor A. Espinoza (coord.), *Alternancia y Transición Política ¿Cómo gobierna la oposición en México?*, México, El Colegio de la Frontera Norte y Plaza y Valdés, pp. 79-96.

Cortés, Marco A. y Andrés Valdéz Z. (1998), *Democracia y poder político en Jalisco: desde la alternancia hasta las elecciones locales de 1997*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.

Cosío Villegas, Daniel (1973), *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz.

Crozier, Michel (1972), *La sociedad bloqueada*, Buenos Aires, Amorrortu.

Cuadrado Roura, J.R. (1995), “Planteamientos y teorías dominantes sobre crecimiento regional en Europa en las cuatro últimas décadas”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales*, Vol. XXI, no. 63 (junio).

Currístine, Teresa (2005), “Government Performance: Lessons and Challenges”, in *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 5, no. 1, pp. 127-151.

Currístine, Teresa (2005a), “Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire”, in *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 5, no. 2, pp. 88-131.

Champy, James (1996), *Reingeniería en la gerencia: cómo modificar el trabajo gerencial para rediseñar con éxito*, México, Norma.

Chávez Presa, Jorge A. (2000). *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*. México, Fondo de Cultura Económica.

Chandler, James A., (1991), “Public administration: a discipline in decline”, en *Teaching public administration*, no. 9, pp. 39-45.

Dahl, Robert (1991), *Los dilemas del pluralismo democrático*, México, Alianza.

Davis, Diane E. (1994), “Failed democratic reform in contemporary Mexico”, in *Journal of Latin American Studies*, 26, pp. 375-408.

Day, Patricia y Rudolf Klein (1984), *Accountabilities in Five Public Services*, London, Tavistock.

De Castro Ruano, José Luis (1994), *La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea*, Vitoria, Instituto Vasco de Administración Pública.

De Villiers, B. (ed.) (1994), *Comparing federal systems*, Capetown, Martinus Nijhoff.

Del Castillo, Arturo (2000), “Problemas en la acción gubernamental”, en Arellano, David; Enrique Cabrero y Arturo del Castillo (coords.), *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*. México, CIDE-M.A. Porrúa, pp. 359-395.

Denhardt, Robert (2004), *Theories of public organization*, California, Wadsworth.

Díaz Cayeros, Alberto (1998), "Supervivencia política y distribución de recursos en el sistema federal mexicano: hacia una prueba empírica", en Horacio Sobarzo y Jaime Sempere (comps.), *Federalismo fiscal en México*, México, El Colegio de México, pp. 73-118.

Díaz Cayeros, Alberto (1997), "Un análisis institucional del papel del Estado en América latina", en Rolf Lüders y Luis Rubio (coords.), *Estado y economía en América latina: por un gobierno efectivo en la época actual*, México, CIDAC, pp. 111-156.

Díaz Flores, Manuel y Rodolfo García del Castillo (1996), "Innovación financiera en gobiernos locales: el caso del municipio de Aguascalientes", México, CIDE (Documento de Trabajo SDTAP 35).

Drache, Daniel & Robert Boyer (1996), *States against markets*, New York, Routledge.

Drucker, Peter, (1985), *La innovación y el empresariado innovador la práctica y los principios*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

Dunleavy, Patrick (1985), "Bureaucrats, budget and the growth of the state", en *British Journal of Political Science*, no. 15, pp. 299-328.

Dunleavy, Patrick y Christopher Hood (1994), "From old public administration to new public management", en *Public money and management*, julio-septiembre, pp. 9-16.

Dunn, William N. y David Miller (2007), "A critique of the new public management and the neo-Weberian state: advancing a critical theory of administrative reform", en *Public organization review*, vol. 7, pp. 345-358.

Dussauge, Mauricio (2009), "¿De las E a las C? Reformas administrativas en el mundo, 25 años después", en María del Carmen Pardo (coord.), *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y de las políticas públicas*, México, El Colegio de México, pp. 413-452.

Dussauge, Mauricio (2009a), "El fin de la Secretaría de la Función Pública", en *Buen Gobierno*, no. 7, pp. 36-55.

Dussauge, Mauricio (2002), "Anatomía del Servicio Civil", en *Foro Internacional* 170 (octubre-diciembre), pp. 745-808.

Easton, David (1969), *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu.

Echevarría, Ariznabarreta Koldo (2001), "Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales", en *Reforma y Democracia*, no. 18, CLAD, Venezuela.

Elazar, Daniel J. (1989), *Exploring federalism*, Tuscaloosa, Alabama University Press.

Elazar, Daniel J. (2000), "Federalismo y presidencialismo", en Paz Consuelo Márquez-Padilla y Julián Castro Rea, *El nuevo federalismo en América del Norte*, México, CISAN-UNAM.

Elster, Jon (ed.) (1986), *Rational Choice*, Oxford, Basil Blackwell.

Emmerich, Gustavo (2004), "Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana", en *Revista Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, vol. 2, no. 4, pp. 67-90.

Escalante, Fernando (1989), "La corrupción política: apuntes para un modelo teórico", en *Foro Internacional*, vol. XXX, no. 2 (octubre-diciembre), 328-344.

España, Ministerio de Administraciones Públicas (2003), *Guía de autoevaluación para la administración pública*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.

España, Ministerio de Administraciones Públicas-IGSPI (2002), *La administración pública al servicio del ciudadano europeo. Las actividades de calidad en las administraciones públicas de los estados miembros de la Unión Europea*, Ministerio de Administraciones Públicas-Grupo de Servicios Públicos Innovadores, España, Junio.

Esping-Andersen, Gosta (1990), *The three worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University.

Esping-Andersen, Gosta (1996), "After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy", en Gosta Esping-Andersen (ed.) *Welfare States in Transition*, London, SAGE.

Espinoza, Víctor A. (1998), *Alternancia política y gestión pública: el Partido Acción Nacional en el gobierno de Baja California*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.

Espinoza, Víctor A. (coord.) (2000), *Alternancia y Transición Política ¿Cómo gobierna la oposición en México?*, México, El Colegio de la Frontera Norte/Plaza y Valdés.

Evans, Peter B., Rueschemeyer, Dietrich y Skocpol, Theda (1985), *Bringing the State back in*, Cambridge, Cambridge University.

Fajardo, Luis (1992), "La coordinación de las administraciones públicas", en *Revista Española de la Administración Local y Autonómica*, no. 255-256, pp. 731 y ss.

Faya Viesca, Jacinto (1988), *El federalismo mexicano régimen constitucional del sistema federal*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Fenstein, Osvaldo (2007), "Evaluación pragmática de políticas públicas", en *Revista del ICE*, no. 836 (mayo-junio), pp. 19-31.

Ferreiro Y., Alejandro (1999), "Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción", Ponencia presentada en la 9th International Anti-Corruption Conference, 10-15 October, Durban, South Africa.

Fleiner-Gerster, Thomas (1988), *Federalism and decentralization. Constitutional problems of territorial decentralization in federal and centralized*, London, Croom Helm.

Flynn, Norman (1997), *Public Sector Management*, Hertfordshire, UK, Prentice Hall.

Fox, Jonathan (2007), "The uncertain relationship between transparency and accountability", en *Development in Practice*, Vol. 17, no. 4, pp. 663-671.

Fung, Archon; David Weil; Mary Graham and Elena Fagotto (2004), *The Political Economy of Transparency: What Makes Disclosure Policies Effective?*, Cambridge, Mass., Ash Institute for Democratic Governance and Innovation - John F. Kennedy School of Government - Harvard University (December).

Gadsden Carrasco, Carlos H. (1996), "Avances y aprendizajes del proceso de federalización-municipalización en el estado de Guanajuato", en A. Díaz y J. Martínez (coords.), *Federalismo*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, pp. 173-217.

Gadsden Carrasco, Carlos (comp.) (1995), *Foro nacional hacia un nuevo federalismo*, México.

Gagnon, Alain-G. (2000), "Del Estado-nación al Estado multinacional: Québec y Canadá frente a los retos de la modernidad", en Teresa Gutiérrez-Haces (coord.), *Canadá: un Estado posmoderno*, México, Plaza y Valdés, pp. 65-82.

Gagnon, Alain-G. (1993), "The political uses of Federalism", en Burgess y Gagnon, *Comparative Federalism and Federation, competing traditions and future directions*, London, Harvester Wheatsheaf, pp. 15-44.

Galíndez Hernández, Cristina y Ernesto Velasco Sánchez (2011), "E-Government for transparency in Mexico. Advances and limits in promoting open government and citizen engagement", en Marc Holzer y Aroon Manoharan (eds.), *E-Governance and Civic Engagement: Factors and Determinants of E-Democracy*, Hershey, Pennsylvania, IGI Global.

Gallagher, Charles A. y Hugh J. Watson (1998), *Métodos cuantitativos para la toma de decisiones en administración*, México, McGraw Hill.

Gallego, Raquel y Joan Subirats (eds.) (2002), *Veinte años de autonomías en España*, Madrid, CIS.

García Montaña, Jorge (1996), *Baja California: los desencuentros del cambio, 1991-1996*, México, Hoja Casa.

Garza, Gustavo (1990), "El carácter metropolitano de la urbanización en México, 1900-1988", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 5, no. 1 (enero-abril), pp. 37-59.

Garza, Gustavo (1998), *La gestión municipal en el área metropolitana de Monterrey 1989-1994*, México, M.A. Porrúa.

Giddens, Anthony (1993), *Consecuencias de la modernidad*, Madrid, Alianza Universidad.

Giddens, Anthony (1994), *Mas allá de la Izquierda y la derecha*, Madrid, Ediciones Cátedra.

Gil Villegas, Francisco (2000), "Los fundamentos políticos de la teoría de la administración pública", en *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, pp.49-74.

Giugale, Marcelo and Steven Webb (eds.) (2000), *Achievements and challenges of fiscal decentralization. Lessons from Mexico*, Washington, World Bank.

Gomà, Ricard y Quim Bruguè (1994), "Nuevos modelos de gestión y organización pública", en *Autonomíes, Revista Catalana de Derecho Público*, no. 18, pp. 207-229.

González, Blanca y Atencio, Edith (2010), "Incidencia del factor humano y la calidad de servicio en organizaciones privadas del Estado Zulia", en *Revista de Ciencias Sociales*, vol. XVI, no. 3, pp. 468 – 480.

González, Daniel y Elías R. Hernández (2010), "La política de evaluación del Gobierno mexicano: crítica desde una perspectiva conceptual", en *Revista de Administración Pública*, vol. XLV, no. 1 (enero-abril), pp. 15-35.

Gore, Albert (1994), *Un gobierno más eficiente y menos costoso*, México, Edamex.

Grimshaw, Damian, Steve Vincent y Hugh Willmott (2002), "Going privately: partnership and outsourcing in UK public services", en *Public Administration*, vol. 80, no. 3.

Guadarrama Sánchez, Gloria y Leticia Contreras Orozco (2008), *La calidad en el gobierno de Vicente Fox. Una aproximación desde la perspectiva neo institucionalista. Documentos de Investigación*, Núm. 131, El Colegio Mexiquense, Toluca, México.

Guajardo Garza, Edmundo (1996), *Administración de la calidad total*, México, Ed. PAX.

Guerrero Orozco, Omar (2009), *Teoría administrativa del Estado*, México, Oxford University Press.

Guerrero, Juan Pablo (2005), “Transparencia: de la abstracción a la operación de un concepto”, en Mauricio Merino (coord.), *Transparencia. Libros, autores e ideas*, México, CIDE-IFAI, pp. 46-52.

Guerrero, Omar (1985), *Introducción a la administración pública*, México, Editorial Harla.

Guillén, Tonatiuh (1993), *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, México, M.A. Porrúa.

Guillén, Tonatiuh (1993), *Baja California 1989-1992: alternancia política y transición democrática*, México, El Colegio de la Frontera Norte.

Guillén, Tonatiuh (1992), *Frontera norte: una década de política electoral*, México, El Colegio de México-El Colegio de la Frontera Norte.

Guillén, Tonatiuh y Gerardo Ordoñez (coords.) (1995), *El municipio y el desarrollo social de la Frontera Norte*, México, El Colegio de la Frontera Norte-Fundación Friedrich Ebert.

Gutiérrez, Luis Miguel y Elizabeth Caro (2013), “México en el umbral del envejecimiento”, *Este país*, no. 270, (Octubre), disponible en: <http://estepais.com/site/2013/mexico-en-el-umbral-del-envejecimiento/>

Ham, Christopher y Michael Hill (1993), *The policy process in the modern capitalist state*, London, Harvester Wheatsheaf.

Haro Belchez, Guillermo (2000), *Servicio público de carrera: tradición y perspectivas*, México, INAP-M.A. Porrúa.

Harrison, Michael (1987), *Diagnosing organizations. Methods, models and processes*, California, Sage.

Haufler, Virginia (2001), *A public role for the private sector. Industry self-regulation in a global economy*, Washington, D.C., CEIP.

Heady, Ferrel (1998), *Administración pública, una perspectiva comparada*. México, F.C.E.

Heald, David (2006), “Varieties of Transparency”, en Christopher Hood y David Held (eds.), *Transparency. The key to Better Governance?*, Oxford, Oxford University Press – The British Academy, pp. 25-43.

Henry, Nicholas (1999), *Public Administration and Public Affairs*, Nueva Jersey, Prentice Hall.

Hernández Baqueiro, Alberto (2009), “Hacia un concepto ético de ‘rendición de cuentas’ en las organizaciones civiles”, en *En-claves del pensamiento*, Año III, núm. 5, junio 2009, pp. 47-70.

Hernández Chávez, Alicia (1993), “Federalismo y gobernabilidad en México”, en Marcelo Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil y Argentina*, México, F.C.E., pp. 263-299.

Hernández, Rodolfo (1995), “Foro nacional sobre federalismo”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, No. 52, pp. 96-97

Hevia de la Jara, Felipe (2011), “Marco legal y fiscal de organizaciones de la sociedad civil en Brasil y Chile” en el *Foro Público: reformas legislativas para mejorar la organización de los ciudadanos*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, CESOP Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Hevia, Felipe *et.al.* (2008), “*Recomendaciones a la normatividad federal en materia de contraloría social. Un análisis de los esquemas, programas anuales de trabajo y guías operativas de contraloría social de programas sociales*”, México, Red Social Pro Rendición de Cuentas A.C, México.

Hill, Benjamín; Oscar Jaimes y Mauricio Dussauge (2008), “Sobre el complejo arte de medir la corrupción”, en *Revista de Administración Pública*, vol. XLIII, no. especial (septiembre-diciembre), pp. 107-131.

Hodgson, Geoffrey M. (1993), *The economics of institutions*, Aldershot, E. Elgar.

Hofbauer, Helena y Juan Antonio Cepeda (2005), “Transparencia y rendición de cuentas”, en Mauricio Merino (coordinador), *Transparencia: libros, autores e ideas*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, pp. 36-46.

Holloway, Jacky; Jenny Lewis y Geoff Mallory (1995), *Performance measurement and evaluation*, London, Sage.

Hommes, Rudolf (1997), “Problemas de la administración pública”, en R. Lüders y L. Rubio, (coords.), *Estado y economía en América latina: por un gobierno efectivo en la época actual*, México, CIDAC, pp. 287-314.

Hood, Christopher (2006), “Transparency in Historical Perspective”, en Christopher Hood y David Heald (eds.), *Transparency. The key to Better Governance?*, Oxford, Oxford University Press – The British Academy, pp. 2-23.

Hood, Christopher (1996), “Racionalismo económico en la gestión pública: ¿De la administración pública progresiva a la nueva gestión pública?”, en Quim Brugué y Joan Subirats, *Lecturas de Gestión Pública*, España, MAP.

Hood, Christopher (1991), “A public management for all seasons?” en *Public Administration*, vol. 69, pp. 3-19.

Hughes, Owen E. (1996), “La nueva gestión pública”, en Quim Brugué y Joan Subirats, *Lecturas de Gestión Pública*, España, MAP.

Huntington, Samuel (1994), *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós.

Ianni, Octavio (1996), *Teorías de la globalización*, México, Siglo Veintiuno.

Ibañez, Jesús (1994), *El regreso del sujeto, la investigación social de segundo orden*, Madrid, Siglo XXI.

Ibañez, Jesús (1979), *Más allá de la sociología. El grupo de discusión, técnica y crítica*, Madrid, Siglo XXI.

ICMA (2006), *Estudio Comparado sobre Sistemas de Medición de Desempeño Municipal en América Latina*, US AID-ICMA, disponible en:

<http://www.oas.org/es/sap/dgpe/innovacion/banco/ANEXO%20I.%20SEDEM.pdf>

ILPES (2004), “Metodología del marco lógico”, Boletín del Instituto, no. 15, octubre, CEPAL.

ILPES (2003), “Los indicadores de evaluación del desempeño: una herramienta para la gestión por resultados en América Latina”, Boletín del Instituto, no. 13, noviembre, CEPAL.

INAP (1997), *La administración local en México*, México, tres tomos.

INAP (1986), *La administración pública en México durante la crisis 1982-1986*, México, INAP.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010), *Censo Demográfico 2010*, Brasília, IBGE.

Instituto Nacional de Estadística, República de Chile (2002), *Censo 2002*, Santiago, INE.

Izquierdo, Agustín (1997), “Ética y administración”, en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 313-334.

James, Oliver (2005), “Performance Targets for Executive Agencies and Public Sector Externalities in the UK” en Drewry, Gavin, Carsten Grave y Thierry Tanquerel (eds.), *Contracts, performance measurement and accountability in the public sector*, Amsterdam, IOS Press, pp. 27-39.

Janetti, María Emilia y Ady P. Carrera (1995), “Los ingresos de los estados en el marco de la política económica del gobierno federal mexicano (1970-1992)”, en *Gestión y Política Pública*, vol. IV, no. 2 (segundo semestre); pp. 349-390.

Jessop, Bob (1991), *State theory: putting the capitalist state in its place*, University Park, Pennsylvania State University.

Jones, Claudio y Guillermo Trejo (coord.) (1993), *Contra la pobreza, por una estrategia de política social*, México, Cal y Arena.

Kelman, Steven y John N. Friedman (2009), “Performance Improvement and Performance Dysfunction: An Empirical Examination of Distortionary Impacts of the Emergency Room Wait-Time Target in the English National Health Service”, en *JPART*, vol. 19, no. 4, pp. 917-946.

Kettl, Donald F (1999), *The global revolution in public management*, Washington, The Brookings Institution.

Kinto, Manuel (2009), “Intermunicipalidad metropolitana y finanzas públicas: un análisis de los determinantes del gasto público municipal en México”, en *Urban Public Economics Review*, no. 11, pp. 13-39.

Kliksberg, Bernardo (2002), “Hacia una nueva visión de la política social en América Latina. Desmontando mitos”, en *Papeles de población*, año 8, no. 34, octubre-diciembre, pp. 9-42.

Kliksberg, Bernardo (1998), *La Reforma del Estado*, México, F.C.E.

Kliksberg, Bernardo (comp.) (1994), *El rediseño del Estado*, México, F.C.E.-INAP.

Koheler, Jerry W. y Joseph M. Pankowsky (1999), *Gobierno de calidad, diseñando, desarrollando e implementando la administración de calidad total*, Guadalajara, Aldea Global Ediciones.

Kooiman, Jan (2004), “Gobernar en gobernanza”, en *Instituciones y desarrollo*, no. 16, pp. 171-194.

Kooiman, Jan, Maarten Bavinck, Ratana Chuenpagdee, Robin Mahon, y Roger Pullin (2008), “Interactive governance and governability: an introduction”, en *Journal of transdisciplinary environmental studies*, vol. 7, no. 1, pp. 2-11.

Kottler, Philip (1998), *Principios de Marketing*, México, Interamericana.

Krauze, Enrique (1986), *Por una democracia sin adjetivos*, México, Joaquín Mortiz.

- Kuhn, Thomas Samuel (1971), *La estructura de las revoluciones científicas*, México, F.C.E..
- Kusek, Jody Zall, y Ray C. Rist (2005), *Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados*, Bogotá, Banco Mundial y Mayol Ediciones.
- Linz, Juan (1990), *La quiebra de las democracias*, México, Alianza-Conaculta.
- Lipietz, Alain (1987), *Mirages and miracles: the crises of global fordism*, London, Verso.
- Loaeza, Soledad (1993), “Delamadridismo: la segunda modernización mexicana”, en Bazdresch *et.al.*, *México: auge, crisis y ajuste*, México, F.C.E. (lecturas, 73), pp.56 -75.
- López Presa, José Octavio (coord.) (1999), *Corrupción y cambio*, México: FCE-SECODAM.
- López-Ayllón, Sergio y Ana Elena Fierro (2009), “El ciclo del uso de los recursos públicos en el ordenamiento jurídico mexicano”, en Sergio López-Ayllón, Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*, México, México, UNAM-IIIJ-CIDE.
- López-Ayllón, Sergio; Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (coords.) (2009), *La estructura de la rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*, México, UNAM-IIIJ-CIDE.
- López-Ayllón, Sergio (2004), “La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal”, en Concha, H. A., López-Ayllón, S. & Tacher, L. (Coords.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 1-38.
- Love, Arnold J. (1991), *Internal evaluation. Building organizations from within*, California, Sage, 1991.
- Lujambio, Alonso (1996), “Gobiernos divididos en la Federación Mexicana”, en *Congreso Nacional de Ciencia Política*. México, UAM-IFE-CNCPAP.
- Luzón, M. (2000), *La calidad: evolución conceptual y enfoques des gestión*, Valencia, Universidad de Valencia.
- Lüders, Rolf y Luis Rubio (coords.) (1997), *Estado y economía en América latina: por un gobierno efectivo en la época actual*, México, CIDAC.
- Lynn, E., Lawrence Jr. (1998), “La teoría en la gestión pública”, en Barry Bozeman (coord.), *La Gestión pública, su situación actual*, México, F.C.E., pp. 49-52.
- Lynn E., Lawrence Jr. (2004), “Reforma a la gestión pública: tendencias y perspectivas”, en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México.
- Lynn, Naomi B., y Aarón Wildavsky (1999), *Administración pública el estado actual de la disciplina*, México, F.C.E./Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Mainwaring, Scott (1992), “Transitions to Democracy and democratic consolidation, Theoretical and comparative issues”, en Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell y J.S. Valenzuela, (eds.), *Issues in democratic consolidation; the new South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- March, James y Mancur Olsen (1997), *Redescubriendo las instituciones*, México, F.C.E..

Martínez A., Carlos y Álvaro Arreola (1987), “El poder de los gobernadores”, en Soledad Loaeza y Rafael Segovia, *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, pp. 107-129.

Martínez Cabañas, Gustavo (1985), *La Administración Estatal y Municipal de México*, México, INAP.

Martínez Puón, Rafael (2011), *Directivos versus políticos. La importancia de la función directiva en las administraciones públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Martínez Puón, Rafael (2006), “Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XV, no. 2, (segundo semestre), pp. 457-483.

Martínez Puón, Rafael (2000), “La calidad en la administración pública mexicana, de la calidad total a las normas ISO 9000: el camino correcto o el falso camino”, en *Prospectiva*, no. 17 (noviembre).

Martínez, José Ángel; Pablo Lara-Navarra; y Pilar Beltrán (2006), “La influencia de la sociedad del conocimiento en la modernización de la Administración pública”, en *UOC Papers, Revista sobre la Sociedad del Conocimiento*, no. 3 ., 7 p., disponible en: <http://www.uoc.edu/uocpapers>.

Mas Sabaté, Jordi (2001), “Es posible la calidad en la administración pública: la experiencia de la Generalitat de Cataluña”, en *Prospectiva*, no. 18 (abril).

Masse Narváez, Carlos Eduardo, (2002), “Las políticas sociales y educativas frente a la marginación en México”, en *Papeles de población*, año 8, no. 34 (octubre-diciembre), pp.65-106.

Matute González, Carlos F. (2007), *El reparto de facultades en el Federalismo mexicano*, México, Porrúa.

Matute, Carlos F. y Sergio Valls (2003), *Nuevo derecho administrativo*, México, Porrúa.

Mayne, J. y Zapico-Goñi, E. (2000), “Seguimiento de los Resultados de la Gestión en el Sector Público. Perspectivas desde la Experiencia Internacional”, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda.

Mejía Lira, José (2005), “La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano”, Caracas, CLAD, 56 pp.

Méndez, José Luis (1998), “Latin American Administrative Tradition”, en *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, vol. 3; pp. 1254-1261.

Méndez, José Luis (coord.) (1998a), *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, México, Miguel Ángel Porrúa y AMIPP.

Méndez, José Luis (1997), “Estudio introductorio” en Deil S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, F.C.E., pp. 7-46.

Méndez, José Luis (1994), “La reforma del Estado en México, alcances y límites”, en *Gestión y Política Pública*, vol. 3, no. 1 (enero-junio 1994), pp. 185-226.

Mény, Yves y Vincent Wright (1985), *Center-periphery relations in Western Europe*, London, Allen and Unwin, 1985.

Merino, Gustavo (1998), “Decentralization in Mexico and the financial response of state governments. The case of basic education”, Paper presented at the 94th annual meeting of the American Political Science Association, 3-6 de septiembre en Boston Massachusetts.

Merino, Mauricio (2000), “De una disciplina sin objeto de estudio, a un objeto de estudio sin disciplina. Administración y políticas públicas desde una perspectiva nacional”, en José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, pp. 120-121.

Merino, Mauricio (1996), “La (des)centralización en el gobierno de Salinas”, en *Foro Internacional*, vol. XXXVI, no 1-2 (enero-junio 1996), pp. 372-399.

Merino, Mauricio (coord.) (1994), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México.

Merino, Mauricio (1992), *Fuera del centro*, México, Universidad Veracruzana.

Metzenbaum, Shelly H. (2009), “Rendición de cuentas del desempeño: los cinco pilares y las seis prácticas esenciales” en María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco Sánchez (coords.), *La Gerencia Pública en América del Norte. Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, México, El Colegio de México, pp. 385-428.

México. Presidente Felipe Calderón (2012) *México 2030, Proyecto de Gran Visión. Tema “Administración Pública y Desarrollo Institucional*. México, 91 p.

México, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, *Diario Oficial de la Federación*, 2010. (Texto vigente al 31 de mayo de 2010).

México, *Diario Oficial de la Federación* (2004), *Ley General de Desarrollo Social*, México, 4 de enero.

México, *Diario Oficial de la Federación* (2005), *Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*, México, 24 de agosto.

México, *Diario Oficial de la Federación* (2006a), *Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social*, México, 18 de enero.

México, *Diario Oficial de la Federación* (2006b), *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, México, 30 de marzo.

México, *Diario Oficial de la Federación* (2007), *Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal*, México, 30 de marzo.

México, Gobierno del Estado de Guanajuato (1995), *Guanajuato siglo XXI*, Guanajuato, Coordinación General para el Desarrollo Regional, CD-ROM

México, Instituto Nacional de las Mujeres (2008), *Programa anual de evaluación 2008. Diagnóstico sobre la igualdad de género*, julio (Cuadernos de Trabajo 5).

México, Instituto Nacional de las Mujeres (2009), *Programa anual de evaluación 2009. Diagnóstico sobre la igualdad de género*, junio (Cuadernos de Trabajo 6).

México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2006), *Aspectos básicos de la descentralización en México*, México, Secretaría de Gobernación.

México, *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*, “2. Objetivos Generales” y “3. Orientación Estratégica”; publicado en *Federalismo y Desarrollo*, Año 10, Octubre-Diciembre 1997 (60); pp. 112-113.

México, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (1995), *Programa de Modernización de la Administración Pública, 1995-2000*, México, SECODAM.

México, Secretaría de Gobernación (1997), “Programa para un nuevo federalismo”, en *Federalismo y Desarrollo*, Año 10, no. 60 (octubre-diciembre 1997), pp. 108-132.

México, Secretaría de Gobernación (2008), “Agenda desde lo Local: Descentralización Estratégica para el Desarrollo de lo Local” Programa del Gobierno Federal para el Desarrollo Integral de los Municipios Mexicanos, Cuarta edición, México, INAFED.

México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1996), *Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo 1997-2000 (PRONAFIDE)*, México.

México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2007), “Sistema de Evaluación del Desempeño”, propuesta a la H. Cámara de Diputados, Marzo, México.

México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2008). “Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño”, en *Diario Oficial de la Federación*, 31 de marzo de 2008.

México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2008), “Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, México, *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre.

México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2008), “Ley General de Contabilidad Gubernamental”, México, *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre.

México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2007), “Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal”, México, *Diario Oficial de la Federación* del 30 de marzo.

México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2007), “Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008”, en *Diario Oficial de la Federación*, 13 de diciembre.

México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2008), “Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2009”, en *Diario Oficial de la Federación*, 12 de diciembre.

México, Secretaría de la Función Pública (2008), Programa Especial de Mejoramiento de la Gestión en la Administración Pública Federal, 2008-2012, Secretaría de la Función Pública, México.

México, Secretaría de la Función Pública (2008b), *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, 2008-2012*, México.

México, Secretaría de la Función Pública (2009a), *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, México.

México, Secretaría de la Función Pública (2009b), *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*, México

México, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Antología de la Planeación en México*, México, Fondo de Cultura Económica (19 volúmenes).

Meyer, Lorenzo (1995), *Liberalismo autoritario, las contradicciones del sistema político mexicano*, México, Océano.

- Meyer, Lorenzo (1986), “Un tema añejo siempre actual: el centro y las regiones”, en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México.
- Michels, Robert (1969), *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Buenos Aires, Amorrortu, 2 volúmenes.
- Mintzberg, Henry (1989), *Diseño de organizaciones eficientes*, Buenos Aires, El Ateneo.
- Mischra, Ramesh, (1984), *The welfare state in crisis*, Brighton, England, Wheatsheaf.
- Moctezuma, Esteban y Andrés Roemer (1999), *Por un gobierno con resultados*, México, F.C.E..
- Molinar Horcasitas, Juan (1991), *El tiempo de la legitimidad*, Elecciones, Autoritarismo y Democracia en México México, Cal y Arena, 1991.
- Montagaut, Maite (1995), “El análisis del Estado de bienestar”, Instituto de Estudios Avanzados (CSIC), (95/11) (junio).
- Moore, Mark H.(1995), *Creating public value*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Moreno Jaimes, Carlos (2009). “Los dilemas de la descentralización: la construcción de capacidades institucionales en los gobiernos municipales de México”, en María del Carmen Pardo (coord.), *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y de las políticas públicas*, México, El Colegio de México, pp. 295-321.
- Moreno Jaimes, Carlos (2007). “Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México”, en *Revista de Ciencia Política*, vol. 27, no. 2, pp. 131-153.
- Moreno-Luzón, María, Peris J. Fernando y González Tomás (2001), *Gestión de la Calidad y Diseño de Organizaciones. Teoría y Estudio de Casos*, Madrid, Prentice Hall.
- Moyado Estrada, Francisco (2011), “Gestión pública y calidad: un análisis desde la experiencia mexicana en el periodo 1995-2012”, en *Revista de Administración Pública* no. 125 (mayo-agosto), México, pp. 45-70.
- Moyado Estrada, Francisco (2006), “Gobiernos de calidad, ideas y propuestas desde la nueva gestión pública”, en *Buen Gobierno*, no. 1 (noviembre), México.
- Moyado Estrada, Francisco (2003), “Más allá de la burocracia: la Gestión Pública de Tercera Generación”, en *Prospectiva*, no. 25 (noviembre), México.
- Moyado Estrada, Francisco (2002), “Nueva gestión pública y calidad: relación y perspectivas en América Latina”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* N° 23 (abril), Madrid.
- Moynihan, Donald P. (2010), “From Performance Management to democratic Performance Governance”, en Rosemary O’Leary, David M. Van Slyke y Soonhew Kim (eds.), *The Future of Public Administration, The Minnowbrook Perspective*, Georgetown, Georgetown University Press, pp. 21-26.
- Mulgan, Richard (2003), *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*, New York, Palgrave.
- Munch Galindo, Lourdes (1998), *Más allá de la excelencia y de la calidad total*, México, Editorial Trillas.
- Muñoz Machado, Andrés (1994), *La gestión de la calidad total en la administración pública*, Madrid, Díaz de Santos.

- Muñoz, Ramón (2004), *Innovación gubernamental. El paradigma del Buen Gobierno en la administración del Presidente Vicente Fox*, México, F.C.E.
- Muñoz, Ramón (1999), *Pasión por un buen gobierno: administración por calidad en el gobierno de Vicente Fox*, México, Dissem.
- Naim, Moisés (1995), "Latin America's Journey to market: from macroeconomic shocks to institutional therapy", San Francisco, ICEG Press (Occasional Paper 62).
- Natal Martínez, Alejandro and Carlos Chávez Becker (2010), "The agenda on Civil Society studies in Mexico", en *Revista de Administración Pública*, vol. XLV, no. 2 (122) (mayo-agosto).
- Newton, K (1981), *Balancing the books. Financial problems of Local Government in Western Europe*, London, Sage.
- Nohlen, Dieter (1988), *Reforma política y consolidación democrática*, Caracas, Nueva Sociedad.
- North, Douglas C. (1992), *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, Alianza.
- O'Donnell, Guillermo (2004), "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", en *Revista Española de Ciencia Política*, no. 11, octubre, pp. 11-31.
- O'Donnell, Guillermo *et.al.* (1994), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Barcelona, Paidós, 4 volúmenes.
- O'Leary, Rosemary y Jeffrey D. Straussman (1998), "El impacto de los tribunales sobre la gestión pública", en Barry Bozeman (coord.), *La gestión pública, su situación actual*, México, F.C.E., pp. 259-279.
- OCDE (2011), *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*, OECD Publishing.
- OCDE (2009), *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*, Paris, Ediciones OCDE.
- OCDE (2008), *Buenas Prácticas Recientemente Identificadas de Gestión para Resultados de Desarrollo*, Primera edición, Disponible en: <http://www.mfdr.org/Sourcebook.html>.
- OCDE (1998), *La reforma de la gestión pública. El caso de los países de la OCDE*, Paris, OCDE.
- OCDE (1997), *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.
- O'Connor, James Thomas (1973), *The fiscal crisis of the State*, New York, St. Martin's.
- Offe, Claus (1991), *Contradicciones en el Estado del bienestar*, México, Alianza.
- Olías de Lima, Blanca (2001), *La nueva gestión pública*. Madrid, Prentice-Hall.
- ONU Hábitat (2009), *Guía para la prevención local. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*, Santiago de Chile, ONU- Universidad Alberto Hurtado.
- OPIG (2003), "Intragob: Modelo para la Innovación y Calidad Gubernamental", México, Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental. Disponible en: <http://www.calidad.com/govfeb.asp>.
- Ordoñez B., Gerardo (2001), *La política social y el combate a la pobreza en México*, Tesis de doctorado en Ciencias Políticas, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.

- Orendáin, María y Mendoza Juan (2005), "Dimensiones del cambio Institucional en la Gestión pública Federal y Local en México", *Denarius: Revista de Economía y Administración*, no. 11, pp. 13-34
- Ormond, Derry y Elke Löffler (1999), "Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, no. 13 (febrero), pp. 1-20.
- Ornelas, Carlos (1998), "El ámbito sectorial. La descentralización de la educación en México. El federalismo difícil", en Enrique Cabrero, *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993)*, México, M.A. Porrúa-CIDE, pp. 281-348
- Ortega, Luis (1996), "El reto dogmático del principio de eficacia", en *Revista de Administración Pública*, no. 91, (México) pp. 197-206.
- Ortega, Reynaldo (compilador) (2001), *Caminos a la democracia*, México, El Colegio de México.
- Ortiz Ruiz, Miguel (1998), *Evolución del sistema de participaciones 1980-1997*, México, INDETEC.
- Osborne, David y Peter Plastrik, (1999), *Banishing bureaucracy. The five strategies for reinventing government*, San Francisco, Jossey Bass.
- Osborne, David y Ted Gaebler (1994), *La reinención del gobierno*, Paidós, Barcelona.
- Osbourne, Stephen P., (2006), "The new public governance?", en *Public management review*, vol. 8, no. 3, pp. 377-387.
- Ospina, Sonia; Nuria Cunill Grau; and Ariel Zaltsman (2004), "Performance evaluation, public management improvement and democratic accountability", in *Public Management Review*, vol. 6, Issue 2 (June), pp. 229 – 251.
- OXFAM-Derechos y Democracia (2010), *Evaluaciones de impacto en los derechos humanos basadas en la Comunidad: experiencias de campo*, Quebec, Oxfam of America, 18 p.
- Page, Edward y Michael Goldsmith (1987), *Central and local government relations: a comparative analysis of western european unitary states*, London, Sage.
- Paramio, Ludolfo (1996), "Transiciones a la democracia", en Soledad Loaeza (coord.) *Reforma del Estado y democracia en América latina*, México, El Colegio de México, pp. 122-132.
- Pardo, María del Carmen (2009), *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, México, El Colegio de México.
- Pardo, María del Carmen (2009a), "Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo de gobierno", en López-Ayllón, Sergio; Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*, México, UNAM-IIIJ-CIDE.
- Pardo, María del Carmen (2008), *La modernización administrativa de México 1940-2000*, México, El Colegio de México.
- Pardo, María del Carmen (2005), "El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio", en *Foro Internacional*, vol. XLV, no. 4 (182), pp. 599-634.
- Pardo, María del Carmen (2003), "La modernización administrativa zedillista, ¿Más de lo mismo?" *Revista Foro Internacional* 171, vol. XLIII, núm. 1, Enero-Marzo, México, El Colegio de México.

Pardo, María del Carmen (coord.) (1999), *Federalización e innovación educativa en México*, México, El Colegio de México.

Pardo, María del Carmen (1995), “El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización”, en *Gestión y Política Pública*, vol. IV, no. 2 (segundo semestre), pp. 277-304.

Pardo, María del Carmen (1992), *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*, INAP - Colegio de México, México.

Pardo, María del Carmen (1991), *La modernización administrativa en México*, México, El Colegio de México-INAP.

Pérez Jácome, Dionisio (2010), Presupuesto basado en Resultados: Origen y Aplicación en México, en Rosenzweig, Francisco de y J.A. Lozano (coords.) (2010), *Midiendo los resultados del gobierno. Origen y evolución de los sistemas de rendición de cuentas en México y el mundo*, Editorial Porrúa, México, pp. 37-63.

Pérez González, Manuel (1994), *La acción exterior y comunitaria de los länder, regiones, cantones y comunidades autónomas*, Vitoria, Instituto Vasco de Administración Publica.

Pérez Sánchez, Margarita (2002), “La calidad en la nueva gestión pública” en Trinidad Requena Antonio (comp.) *Evaluación y Calidad en las Organizaciones Públicas*, España, MAP.

Perri, 6 & Isabel Vidal (eds.) (1994), *Delivering welfare. Repositioning non-profit and co-operative action in western European welfare states*, Barcelona, Centre d’Iniciatives de l’Economia Social.

Peters, B. Guy (2005), “Squaring Several Circles: Coordination, Performance and Accountability”, en Drewry Gavin, Greve Carsten and Tanquerel Thierry (eds.), *Contracts, Performance and Accountability*, Amsterdam, IOS Press, pp. 135-156.

Peters, B. Guy (2004), “Cambios en la naturaleza de la administración pública”, en M.C. Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, pp. 79-92.

Peters, B. Guy (1998), *La política de la burocracia*, México, F.C.E.

Peters, B. Guy (1996), *The future of governance*, Kansas City, University Press of Kansas.

Peters, B. Guy (1994), “New visions of government and the public service”, en P. Ingraham y B. S. Romzek (comps.), *New paradigms for government. Issues for changing public service*, San Francisco, Jossey-Bass, pp. 295-321.

Peters, Thomas J. (1982), *In search of excellence*, New York, N. Y., Warner Books.

Pichardo Pagaza, Ignacio (1985), *Introducción a la administración pública de México*, México, INAP-CONACYT (2 tomos).

Pollidano, Charles (2000), “Measuring public sector capacity”, en *World Development*, vol. 28, no. 5, pp. 805-822.

Prats, Joan (2005), “Política y gestión pública. El impacto de la globalización”, en *Gobernanza, Revista Internacional para el Desarrollo Humano*, edición 35 (15 de noviembre).

Prats, Joan (1996), "Fundamentos conceptuales para la reforma del Estado en América Latina", en *Revista Vasca de Administración Pública*, no. 45 (II), pp. 285-346.

Pressman y Wildavsky (1998), *Implementación*, México, F.C.E.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2011), *Fighting corruption in the water sector: Methods, Tools and Good Practices*, Nueva York, PNUD.

Przeworski, Adam (1995), *Democracia y mercado: reformas políticas y económicas en la europa del Este y América Latina*, Cambridge, Cambridge University Press.

Przeworski, Adam, Susan Stokes and Bernard Manin (1999), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.

Putnam, Robert (1993), *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.

Radin, Beryl A. (2006), *Challenging the performance movement, Accountability, complexity and democratic values*, Georgetown, Georgetown University.

Raich, Uri (2009), "Descentralización y disparidad fiscal en la Zona Metropolitana del Valle de México", en María del Carmen Pardo (coordinadora), *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y de las políticas públicas*, México, El Colegio de México, pp. 363-441.

Ramió, Carles (1999), *Teoría de la organización y administración pública*, Barcelona, Tecnos-UPF.

Ramió, Carles y Miquel Salvador (2005), *Instituciones y nueva gestión pública en América latina*, Barcelona, Fundació CIDOB.

Ramírez-Alujas, Álvaro V. (2011), "Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales", en *Revista Enfoques*, Vol. IX, no. 15, pp. 99-125.

Ramírez Sáiz, Juan Manuel (coord.) (1998), *¿Cómo gobiernan Guadalajara? Demandas ciudadanas y respuestas de los ayuntamientos*, México, M.A. Porrúa-Universidad de Guadalajara-UNAM.

Ramos Gallarín, Juan Antonio (1995), "Comunidades autónomas y cambio político-administrativo: papeles y legitimidad del nivel intermedio de gobierno en España", Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset (Papeles de trabajo de gobierno y administración pública, 1095), 33 pp.

Ramos, José María, José Sosa y Félix Acosta (2011), *La evaluación de políticas públicas en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública y El Colegio de la Frontera Norte.

Ramos, José María y Alberto Villalobos (2011), "La evaluación del desempeño en México: experiencias y retos para el desarrollo local" en Ramos, José María, José Sosa y Félix Acosta, *La evaluación de políticas públicas en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública y El Colegio de la Frontera Norte.

Ramos, José María e Ismael Aguilar Barajas (coords.) (2009), *La gestión del desarrollo local en México: problemas y agenda*, México, El Colegio de la Frontera Norte-M.Á. Porrúa.

Ramos, José María (2009), "La seguridad en la frontera con Estados Unidos: de la ineficacia a políticas estratégicas", en CASEDE, *Atlas de la Seguridad y la Defensa en México 2009*, México, CASEDE, 2009, pp. 159-161.

Ramos, José María (2006), *Inseguridad pública en México: Una propuesta de gestión de política estratégica en gobiernos locales*, México, M.A. Porrúa.

Ramos, José María (2005), "Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLVII, no. 194 (mayo-agosto), pp. 33-52.

Rebolledo Gout, Juan (1993), *La reforma del Estado en México*, México, F.C.E.

Requejo, Ferrán (1998), *Los Análisis sobre los acuerdos federales*, Sta. Fe de Bogotá, AGENDA -CIDER- Universidad de los Andes

Requejo, Ferrán (2000), "El liberalismo político en estados plurinacionales", en Jean Francois Prud'homme, *Liberales, demócratas y republicanos*, México, El Colegio de México, pp. 43-72.

Reyes Heroles, Federico (2000), *Hacia las elecciones del 2000*, México, F.C.E., 60 pp.

Reygadas, Luis (2008), *La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad*, México, ANTHROPOS/Universidad Autónoma Metropolitana.

Rhodes, R.A.W y Vincent Wright (1987), "Introduction", en Rhodes, R.A.W. y Vincent Wright (eds.), *Tensions in the territorial politics of Western Europe*, London, Frank Cass, pp. 1-20.

Rhodes, Roderick (1997), *Understanding governance*, Buckingham, England, Open University Press.

Richards, Sue y Les Metcalfe (1990), *Improving public management*, London, Sage.

Rionda, Luis Miguel (2000), "Política, Alternancia y Gestión Administrativa en Guanajuato (1920-1998)", en Víctor A. Espinoza (coord.), *Alternancia y Transición Política ¿Cómo gobierna la oposición en México?*, México, El Colegio de la Frontera Norte y Plaza y Valdés, pp. 27-53.

Ríos Hess, Salvador (2007), "Diagnóstico de los sistemas de monitoreo y evaluación en Chile", *Documentos Estudios de Casos del CLAD*, no. 3, <http://www.clad.org.ve>

Rivera, Sergio, Ámbar Varela y Ernesto Gómez (2012), *Participación ciudadana y combate a la corrupción: cinco modelos de incidencia desde el servicio público*, México, Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C.-INDESOL.

Rivera, Sergio y Ernesto Gómez (2011), *El Testigo Social: experiencia de incidencia de la sociedad civil en la gestión pública*, México, Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C.

Rodrigues, José Roberto y Thereza Lobo (1997), "Descentralización fiscal y participación en las experiencias democráticas tardías", en Rolf Lüders y Luis Rubio (coords.), *Estado y economía en América latina: por un gobierno efectivo en la época actual*, México, CIDAC, pp. 213-248.

Rodríguez Fernández, Andrés (2002), "La calidad en la administración pública", en Trinidad Requena Antonio (comp.), *Evaluación y Calidad en las Organizaciones Públicas*, España, MAP.

Rodríguez, Victoria (2000), *Descentralización en México: de solidaridad al nuevo federalismo*, México, F.C.E..

Rodríguez, Victoria (1998), "Recasting Federalism in Mexico", en *Publius: the journal of federalism*, 28, 1 (invierno), pp. 235-254.

Rodríguez, Victoria (1997), *Decentralization in Mexico: from reforma municipal to nuevo federalismo*, Boulder, Westview.

Rodríguez, Victoria y Peter Ward (eds.) (1995), *Opposition Government in Mexico*, Albuquerque, University of New Mexico Press, pp. 153-155.

Rodríguez, Victoria E., (1995), "Municipal autonomy and the politics of intergovernmental finance: is it different for the opposition?", en Victoria Rodríguez y Peter Ward (eds.), *Opposition Government in Mexico*, Albuquerque, University of New Mexico Press, pp. 153-155.

Rose, Richard (1998), *El gran gobierno*, México, F.C.E.

Rousseau, Isabelle (1998), "La SPP y la dinámica de constitución de un equipo 1982-1988", en *Foro Internacional*, vol. XXXVIII, no. 2-3 (abril-septiembre), pp. 302-339.

Rousseau, Isabelle (2001), *México: ¿una revolución silenciosa?: élites gubernamentales y proyecto de modernización, 1970-1995*, México, El Colegio de México.

Salas Chávez, Gustavo (2010), *El sistema penal mexicano: Estado, justicia y política criminal*, México, Editorial Porrúa.

Salgado Ibarra, Juan (2010), "Documento conceptual-metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y bases para el desarrollo de indicadores en esta materia", México, CIDE (Calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas de México, 8).

Sánchez González, José Juan (2004), *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*, México, IAPQROO, Miguel Ángel Porrúa.

Sánchez González, José Juan (2006), "La administración pública en las plataformas electorales de 2006", en *Revista IAPEM*. Toluca, IAPEM, No. 64.

Sánchez González, José Juan (2009), "La administración pública de Vicente Fox: del Modelo de Innovación Estratégico a la Agenda de Buen Gobierno", en *Espacios Públicos*, Toluca, UAEM, Núm. 24.

Sánchez Martínez, Luis Alberto (1999), "Hacia un modelo de coordinación institucional: las regiones prioritarias y el combate a la pobreza", ponencia presentada en la LX Conferencia Nacional de la *American Society for Public Administration*, Orlando Florida, 10-14 abril 1999.

Sánchez Morón, Miguel (1997), *Derecho de la Función Pública*, Madrid, Tecnos, 319 pp.

Santos Zavala, José (1996), "Estrategias innovadoras en la gestión financiera municipal: el caso de León, Guanajuato", México, CIDE (Documento de Trabajo SDTAP 41).

Sartori, G. (1994), *Ingeniería constitucional comparada*, México, F.C.E..

Savoie, Donald J. (1994), *Thatcher, Reagan, Mulroney in search of a new bureaucracy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh.

- Schechter, Stephen L. (2000), "Elementos teóricos del federalismo: la perspectiva de Estados Unidos", en Paz Consuelo Márquez-Padilla y Julián Castro Rea (coordinadores), *El nuevo federalismo en América del Norte*, México, CISAN-UNAM, pp. 30-31.
- Schedler, Andreas (2008), *¿Qué es la Rendición de Cuentas?*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Schick, Allen, (1998), "Why most developing countries should not try New Zealand's reforms", en *World Bank Research Observer*, no. 13, pp. 23-31.
- Sempere, Jaime y Horacio Sobarzo (comps.) (1998), *Federalismo fiscal en México*, México, El Colegio de México.
- Serra, Albert (2007), "Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público", Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Latinoamericano para el Desarrollo, 74 pp.
- Serra, Albert (2004), "La gestión transversal: expectativas y resultados" IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2- 5 Noviembre, Madrid, España.
- Serrano, Mónica & Thomas Boulmer (1998), *La reconstrucción del Estado. México después de Salinas*, México, F.C.E.
- Shand David y Amberg Morten (1994), *Un gobierno alerta: iniciativas de servicios de calidad en la administración*, México, OCDE-DDF.
- Sharpe, L.J (1993), *The rise of meso government in Europe*, London, Sage (Sage modern politics series, 32).
- Sharpe, L.J. (1987), "The Western European State: the territorial dimension" en Rhodes, R.A.W. y Vincent Wright (eds.). *Tensions in the territorial politics of Western Europe*, London, Frank Cass, pp. 148-167.
- Sharpe, L.J. (ed.) (1979), *Decentralist trends in western democracies*, London, Sage.
- Shepsle, Kenneth A. y Mark S. Bonchek (2005), *Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento*, México, CIDE-Taurus-Santillana.
- Smith, B.C.(1985), *Decentralization. The territorial dimension of the State*, London, Allen & Unwin.
- Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti (orgs.) (2002), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias*, Buenos Aires, Paidós.
- Sobrino, Luis Jaime (2003), *Competitividad de las ciudades en México*, México, El Colegio de México.
- Somuano, Fernanda (2010), "Organizaciones civiles: formación y cambio", en Soledad Loaeza y Jean Francois Prud'homme (coords.), *Instituciones y procesos políticos*, vol. 14 de *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México.
- Sosa, José y Elizabeth Caro (2012), "Evaluación de políticas públicas con perspectiva de género", México, FLACSO Sede México (material pedagógico).
- Sosa, José (2011a), "La influencia de los organismos internacionales en la formación de capacidades directivas públicas en Latinoamérica: una visión crítica", en *Buen Gobierno*, no. 11 (julio-diciembre), pp. 71-91.

Sosa, José (2011b), “Bases conceptuales para el abordaje de la política federal de evaluación en México: una propuesta analítica” en Ramos, José María, José Sosa y Félix Acosta, *La evaluación de políticas públicas en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública y El Colegio de la Frontera Norte.

Sosa, José (editor) (2006), *Política pública y participación social: visiones alternativas*, México, Divip-UNAM-CEGAP.

Sosa, José (2003), “Tendencias vigentes en el sistema de relaciones intergubernamentales de México”, en *Cuadernos de Gobierno y Administración*, nos. 3-4 (marzo), Madrid, Universidad Rey Juan Carlos; pp. 57-81.

Sosa, José (2001), “The path to democratic rule and federalism in Mexico”/ “La voie de la démocratie et de fédéralisme au Mexique”, en *Horizons* volume 4, number 4 (septiembre), pp. 24-25.

Sosa, José (2000), “Percepciones sobre el federalismo en México: la visión estatal”, en Paz Consuelo Márquez (ed.) *El federalismo en la región de América del Norte*, México, CISAN-UNAM.

Sosa, José (1999), “Modernizar la administración fronteriza: ¿una tarea pendiente?”, *Anuario México- Estados Unidos- Canadá, 1998*, El Colegio de México, México, pp.119-156.

Sosa López, José de J. (1991), “Regional development in Mexico: the geography of a centralist tradition”, Final dissertation to the MA in urban and regional studies, Brighton, University of Sussex.

Starling, Grover (1998), *Managing the public sector*, Fort Worth, Harcourt Brace College Publishers.

Stepan, Alfred Charles (1988), *Rethinking military politics: Brazil and the Southern Cone*, Princeton, University of Princeton.

Stone, Deborah (1997), *Policy Paradox. The art of political decision making*, Nueva York, W.W. Norton.

Subirats, Joan (2005), “Catorce puntos esenciales sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales”, *Ekonomiaz Revista Vasca de Economía*, no. 60, vol. I, 3er cuatrimestre.

Subirats, Joan (1993), “Análisis de políticas públicas y gestión pública: Promesas y riesgos de una vida en común”, en *Ekonomiaz Revista Vasca de Economía*, no. 26, vol. II., pp. 144-149.

Subirats, Joan (1989), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, INAP.

Suasor Consultores (2010), *Diagnóstico sobre la implementación del PbR – Sed en los 31 Estados y el Distrito Federal*, (Trabajo realizado para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y financiado con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Talbot, Colin (2010), *Theories of performance. Organizational and service improvement in the public sector*, Oxford, Oxford University Press.

Tecco, C. (2002), “Innovaciones en la gestión municipal y desarrollo local”, en Cravacuore, D. (Comp.) *Innovación en la Gestión Municipal*, Edición de la Federación Argentina de Municipios (FAM) y la Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Buenos Aires.

Tello Peón, Jorge (2009), “La seguridad pública en México. Síntesis social”, en CASEDE, *Atlas de la Seguridad y la Defensa en México 2009*, México, CASEDE, pp. 21-23.

Thatcher, Margaret (1994), *Los años de Downing Street*, Madrid, Aguilar.

Thwaites Rey, Mabel (2002), “La calidad de la gestión pública”, Argentina, UBA, 2002.

Torruco, José Gamas (1975), *El federalismo mexicano*, México, Secretaría de Educación Pública.

Tsebelis, George (1990), *Nested games. Rational Choice in comparative politics*, California, University of California Press.

Ugalde, Luis Carlos (2002), *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, México, Instituto Federal Electoral.

Ugalde, Vicente (2008), “Conflictos intergubernamentales en la gestión local en México”, en *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina del 4 al 7 de noviembre, 16 páginas.

Vaitsman, Jeni, Rodrigues, Roberto y Paes-Sousa, Rómulo (2006), *Evaluación y Seguimiento de las Políticas y Programas Sociales: la experiencia del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre del Brasil*, Publicado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Brasil.

Valencia García, Guadalupe (1998), *Guanajuato: sociedad, economía, política y cultura*, México, UNAM (Biblioteca de las entidades federativas).

Van Young, Eric (ed.) (1992), *Mexico's regions*, San Diego, Center for U.S.-mexican studies.

Vanberg, Viktor J. (1994), *Rules and choice in economics: essays in constitutional political economy*, London, Routledge.

Vargas, Alejo y Viviana García (2008), “Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas: la reducción de la violencia en las ciudades de Bogotá y Medellín (Colombia) 1991-2007”, en *Pensamiento Iberoamericano*, no. 2, pp. 249-270.

Varios Autores (1993), *El federalista*, México, F.C.E..

Vázquez, Josefina Z. (1993), “El federalismo mexicano, 1823-1847”, en Marcelo Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil y Argentina*, México, F.C.E., pp. 15-50.

Velasco Sánchez, Ernesto (2013), “¿Puede la Nueva Gestión Pública fortalecer la transparencia gubernamental?: el caso de la gestión del desempeño”, en *Revista de Gestión Pública*, vol. II, no. 2 (julio-diciembre), pp. 383-404.

Velasco Sánchez, Ernesto (2011), *Gestión Pública y Rendición de cuentas: ¿Un enfoque basado en cumplimiento a uno basado en resultados?*, México, Secretaría de la Función Pública.

Velasco Sánchez, Ernesto (2006), “Capacitación de altos funcionarios públicos en el Reino Unido y Polonia. Tensiones y equilibrios”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XV (2), pp. 307-367.

Véliz, Claudio (1985), *The centralist tradition in Latin America*, Canberra, University Press.

Vergara, Rodolfo (2008), *La transparencia como problema*, México, IFAI (Cuadernos de Transparencia, 5), 44 pp.

- Villa, Manuel (1991), *El archipiélago mexicano*, México, Océano.
- Villa, Manuel, (1990), *La institución presidencial y la democracia*, México, M.A. Porrúa.
- Villalobos García, Luis (2009). “Administración policial. Administración pública aplicada al manejo de policías”, en *Revista Espacios Públicos*, vol. 12, no. 25, pp. 23-40.
- Villalobos, Alberto (2010), *El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: Una Propuesta para los Gobiernos Locales*, INAP, México.
- Villareal, Olman (2007), “Gobiernos locales y su transformación gerencial: elementos conceptuales y balance preliminar de algunos casos costarricenses”, en Montemayor, M.; Bijarro F. y Estrada P., *Políticas y gestión pública para el estudio municipal: Óptica Académica.*, Tampico, Universidad Autónoma de Tamaulipas, pp. 423-426.
- Villoria Mendieta, Manuel y Esteban Arribas Reyes (2012), “Marcos de integridad, calidad institucional y medios de comunicación en España”, en *DERECOM*, no. 8 nueva época (diciembre-febrero 2012).
- Villoria, Manuel (2001), “La capacitación de los directivos públicos en las administraciones españolas y latinoamericanas”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas (octubre).
- Villoria, Manuel (1997), “Modernización administrativa y gobierno post-burocrático”, en Rafael Bañón & Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 77-103.
- Villoria, Manuel (1997a), “La gestión de las personas en las administraciones públicas post-burocráticas: un enfoque”, en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 241-266.
- Villoria, Manuel (1996), *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia*, España, MAP.
- Villoria, Manuel y Eloísa del Pino (1997), *Manual de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*, Madrid, Tecnos.
- Waldo, Dwight (1990), “A theory of public administration means in our time a theory of politics also”, en Naomi Lynn y Aron Wildavsky, *Public Administration, the State of the Discipline*, New Jersey, Chatham House Publishers, pp. 73-83.
- Ward, Peter M., y Victoria Rodríguez (1999), “New federalism, intra-governmental relations, and co-governance in Mexico”, en *Journal of Latin American Studies*, vol. 31, no. 3 (octubre), pp. 673-710.
- Ward, Peter M. y Victoria Rodríguez (eds.) (1995), *Opposition government in Mexico*, Albuquerque, N.M.: University of New Mexico.
- Watts, Ronald L. (1996), *Comparing federal systems in the 1990s*, Kingston, Ont. Institute of Intergovernmental Relations Queen's University.
- Weber, Max, (1996), *Economía y sociedad*, México, F.C.E..
- Wesley Bjur & Geraldo Caravantes, “La readministración en acción: la ejecución de cambios orientados al éxito”, en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 219-239.

- Wiesner, Eduardo (1997), “La economía neo-institucional, la descentralización y la gobernabilidad local”, en Rolf Lüders y Luis Rubio(coords.) (1997), *Estado y economía en América latina: por un gobierno efectivo en la época actual*, México, CIDAC, pp. 249-285.
- Wildavsky, Aaron (1984), *The politics of the budgetary process*, Boston, Little Brown.
- Williamson, Oliver E. (1987), *The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*, New York, Free Press.
- Wilkie, James Wallace (1976), *La Revolución Mexicana, 1910-1976: gasto federal y cambio social*, México, F.C.E..
- Wilson, Woodrow (1983), “El estudio de la administración pública”, en *Revista de Administración Pública*, no. especial (febrero), pp. 383-402.
- Williamson, John. (1983), *The open economy and the world economy: a textbook in international economics*, New York, Basic Books.
- Winthrop, Carty y Rizvi Gowher (2004), “El desafío de la legitimidad para el buen gobierno y la gobernabilidad democrática: el imperativo de la innovación”, Cambridge, Ash Institute for Democratic Governance and Innovation- Universidad de Harvard, 12 pp.
- Wright, Deil S. & Harvey L. White (1984), *Federalism and intergovernmental relations*, North Carolina, American Society for Public Administration.
- Wright, Deil S. (1997), *Para comprender las relaciones intergubernamentales*, México, F.C.E.
- Wright, Deil S. (1978), “Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos”, en *Revista de Estudios Políticos*, no. 6, pp. 5-28.
- Wright, Vincent (1996), “Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la administración pública”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, no. 7-8 (septiembre – abril), pp. 27-44.
- Yañez Robles, Elizabeth O. (2008), “Los testigos sociales y sus contribuciones a la gestión pública”, en *Revista de Administración Pública*, vol. XLIII, no. especial (septiembre-diciembre), pp. 69-106.
- Zapata, Francisco (1993), *Modernización Económica, Democracia Política y Democracia Social*, México, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México.
- Zemelmam, Hugo (1987), *Conocimiento y sujetos sociales: contribución al estudio del presente*, México, El Colegio de México.
- Ziccardi, Alicia (1995), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, M.A. Porrúa.
- Ziccardi, Alicia (1997), “El papel de los gobiernos municipales en las políticas sociales, El caso de México”, en *Eslabones*, vol. 13, pp. 90-103.
- Ziccardi, Alicia (1998), *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, UNAM-M.A. Porrúa, pp. 28-29.